

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MIRIAM MABEL SANCHEZ

**ESTUDO COMPARADO SOBRE AS CONDIÇÕES EDUCACIONAIS
NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA E LONDRINA**

**CURITIBA
2010**

MIRIAM MABEL SANCHEZ

**ESTUDO COMPARADO SOBRE AS CONDIÇÕES EDUCACIONAIS
NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA E LONDRINA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa: Política e Gestão da Educação, Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Tais Moura Tavares

**CURITIBA
2010**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS
BIBLIOTECA CENTRAL – COORDENAÇÃO DE PROCESSOS TÉCNICOS

-
- M112e Mabel Sanchez, Miriam
 Estudo comparado sobre as condições educacionais nas
 regiões metropolitanas de Curitiba e Londrina [manuscrito] /
 Miriam Mabel Sanchez. – 2010.
 236 f. : tabs., maps. [algumas color.] ; 30 cm.
- Impresso.
 Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de
Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Linha de Pesquisa:
Política e Gestão da Educação, 2010.
 “Orientadora: Profª. Drª. Taís Moura Tavares”.
 Bibliografia: f. 199-209.
1. Educação e governo - Paraná. 2. Política educacional. I.
Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em
Educação. II. Tavares, Taís Moura. III. Título.

CDD: 379.2

TERMO DE APROVAÇÃO

MIRIAM MABEL SANCHEZ

ESTUDO COMPARADO SOBRE AS CONDIÇÕES EDUCACIONAIS NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA E LONDRINA

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa: Política e Gestão da Educação, Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Tais Moura Tavares
Universidade Federal do Paraná

Prof.^a Dr.^a Mariane Campelo Koslinski
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a Nora Rut Krawczyk
Universidade Campinas São Paulo

Curitiba, 26 de fevereiro de 2010.

AGRADECIMENTOS

Apesar de dever muitos agradecimentos, nesta instância vou me limitar aos agradecimentos institucionais, pois todos aqueles que me acompanharam neste longo caminho sabem de meu reconhecimento pelos momentos de trabalho conjunto e pelo apoio ao longo desta jornada.

Agradeço sobretudo à CAPES, ao Governo do Brasil, que acreditou na minha capacidade de desenvolver um trabalho de acordo com as demandas de qualidade acadêmica por meio da Bolsa que me foi outorgada.

À Universidade Federal de Paraná, ao Programa de Pos-Graduação em Educação, linha de Pesquisa em Política e Gestão da Educação, que, por intermédio do Dr. Ângelo Souza, Dr.^a Rose Meri Trojam e Dr.^a Tais Moura Tavares, acreditaram que eu estava em condições de ser parte da linha de Pesquisa e do Programa de Pós-Graduação. Sou grata por esse "voto de confiança" e pelo constante desafio que me foi colocado, para avançar nos meus conhecimentos sobre o Brasil e suas particularidades.

Sobretudo agradeço a minha orientadora, Professora Dr.^a Tais Moura Tavares, pelo trabalho conjunto, sua aposta constante na minha capacidade de trabalho e dedicação, por sua empatia em todos estes anos, desde a prova do processo seletivo. Agradeço profundamente sua proposta de ir "além do conhecido" e ter me propiciado a oportunidade de debruçar sobre temas novos e desafiantes para minha vida acadêmica.

Também à Professora Dr.^a Rose Meri Trojan, minha amiga e orientadora dos primeiros temas pesquisados, vão minhas palavras de agradecimento. À Professora Dr.^a Mariane Kolinski, por suas contribuições e entusiasmo pelo meu trabalho, mostrando-me que o caminho empreendido era um caminho possível e de grande inquietação em outras áreas do conhecimento. Agradeço à Professora Dr.^a Nora Krawczyk, por suas leituras e comentários que me auxiliaram para completar este trabalho.

Também quero agradecer aos meus filhos, Macarena, Klaus, Miranda e Valentino, pois deles roubei tempo para dedicar-me a esta tarefa; sei, porém, que eles vão entender algum dia a importância de fazer acontecer meus sonhos.

Quero agradecer à Antônia Schwinden e Léia Rachel Castellar, pelo auxílio, carinho e dedicação, para que este trabalho fosse apresentado corretamente na língua portuguesa, sem elas esta tarefa estaria totalmente incompleta, fico grata.

Finalmente, sou grata à vida, por ter-me dado a maravilhosa oportunidade de conhecer e morar no Brasil, onde me realizei academicamente e onde todas as experiências que vivi somaram coisas valiosas e positivas para minha vida, convertendo-se num local onde anseio voltar para sempre.

Quando há vantagens na cooperação, são possíveis todos os tipos de arranjos que beneficiam cada parte comparados à ausência de cooperação. Deve-se então perguntar se a distribuição de vantagens é justa e aceitável, e não unicamente se há vantagens para todos os interessados.

Amartya Kumar Sen (Prêmio Nobel de Economia, 1998)

RESUMO

O presente trabalho descreve algumas condições educacionais das Regiões Metropolitanas de Curitiba e Londrina a partir de dados da Aprova Brasil 2007 e de dados coletados pelo Núcleo de Política e Gestão e Financiamento da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Parte-se da análise do arranjo metropolitano e suas particularidades de institucionalização no contexto do federalismo e organização urbana do território brasileiro, as que imprimem fortes marcas nas dinâmicas de gestão, que por sua vez permeiam as condições educacionais das Regiões Metropolitanas de Curitiba e Londrina. Para refletir sobre essas questões, descrevem-se dados e informações considerados relevantes, dentro dos limites temporais deste trabalho, a fim de discutir a natureza dos desafios de gestão metropolitanos e suas implicações para as condições educacionais. Quanto aos resultados, em geral, pode-se afirmar que as Regiões Metropolitanas como arranjo institucional, no contexto do federalismo no Brasil, apresentam poucas possibilidades reais de articulação e ação cooperativa entre os municípios integrantes das mesmas. Na área da questão educativa, as responsabilidades transferidas do Governo Federal para as outras esferas governamentais se concretizam de forma desigual no território, muitas vezes aprofundando as desigualdades historicamente existentes e acentuando-se nos polos metropolitanos e nos municípios com menor nível de integração ao polo metropolitano.

Palavras-chave: Regiões metropolitanas. Condições educacionais. Federalismo. Urbanização. Gestão metropolitana.

RESUMEN

Este trabajo describe las condiciones educativas de las Regiones Metropolitanas de Curitiba y Londrina, partiendo de los datos resultantes de la Prueba Brasil 2007 y de datos recolectados por el Núcleo de Investigación de Política, gestión y financiamiento de la Educación del Programa de post-graduación en el área de Educación de la Universidad Federal de Paraná. Se toma como punto de partida el "fenómeno metropolitano", sus singularidades de institucionalización, en el contexto del federalismo y organización del territorio brasileiro, los cuales imprimen marcas fuertes en las dinámicas de gestión de las mismas; las cuales permean las condiciones educacionales de la regiones metropolitanas de Curitiba y Londrina. Para reflexionar sobre estos temas, se describen datos e informaciones consideradas relevantes, dentro dos límites temporales de este trabajo, para discutir los desafíos de gestión metropolitana y sus implicaciones para las condiciones educativas de las Regiones mencionadas. Con relación a los resultados generales, podemos afirmar que las Regiones Metropolitanas, como formato institucional, en el contexto del federalismo brasileiro, presenta pocas posibilidades de articulación real y cooperación entre los municipios que las conforman. En el área de educación, las responsabilidades transferidas desde el Gobierno Central hacia las demás esferas de gobierno, se concretizan de forma desigual en el territorio, muchas veces profundizando las desigualdades históricamente presentes y acentuando, las mismas, en los polos metropolitanos y en los municipios de baja articulación con el Polo metropolitano.

Palabras llaves: Región Metropolitana. Condiciones educativas. Federalismo. Urbanización. Gestión metropolitana.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPA 1 - DIVISÃO POLÍTICA - 2007	92
MAPA 2 - CLASSES DE TAMANHO DOS MUNICÍPIOS - 2000	93
MAPA 3 - AGLOMERAÇÕES URBANAS - 2000	94
MAPA 4 - MUNICÍPIOS SEGUNDO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO NA DINÂMICA DA AGLOMERAÇÃO RMs DE LONDRINA - PARANÁ	98
MAPA 5 - DOMICÍLIOS ATENDIDOS POR REDE GERAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA - 2000	100
MAPA 6 - DOMICÍLIOS ATENDIDOS POR COLETA DE LIXO - 2000.....	101
MAPA 7 - DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO E SEM SANITÁRIO - 2000.....	102
MAPA 8 - RENDA MUNICIPAL PER CAPITA - RENDA MÉDIA DA POPULAÇÃO - 2000	106
MAPA 9 - ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO, CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL SUPERIOR AO DO ESTADO 1970/1980, 1980/1991 E 1991/2000.....	107
MAPA 10 - DENSIDADE DEMOGRÁFICA - 2000	109
MAPA 11 - TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO - 1991-2000	110
MAPA 12 - GRAU DE URBANIZAÇÃO - 2000.....	111
MAPA 13 - ÍNDICE DE GINI - 2000	116
MAPA 14 - FAMÍLIAS POBRES - 2000.....	117
MAPA 15 - GRAU DE CRESCIMENTO DO IDH-M E COMPONENTE COM MAIOR CRESCIMENTO - 1991-2000	118
MAPA 16 - MUNICÍPIOS SEGUNDO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO NA DINÂMICA DA AGLOMERAÇÃO RMs DE CURITIBA - PARANÁ.....	122
MAPA 17 - TAXA DE ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS, POPULAÇÃO COM 16 ANOS E MAIS - 2000.....	125
MAPA 18 - DOMICÍLIOS COM RESPONSÁVEL SEM INSTRUÇÃO OU COM ATÉ TRÊS ANOS DE ESTUDO - 2000	164
MAPA 19 - DOMICÍLIOS COM RESPONSÁVEL COM 11 ANOS OU MAIS DE ESTUDO - 2000	165

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - COMPETÊNCIAS CONCORRENTES E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS	44
QUADRO 2 - LEI N.º 9.394:TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL (COMPETÊNCIAS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO)	47
QUADRO 3 - PRIMEIRA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL	58
QUADRO 4 - SEGUNDA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE RMS E RIDES	60
QUADRO 5 - REFORMAS DESCENTRALIZADORAS ADMINISTRATIVAS, FISCAIS E POLÍTICAS NO BRASIL (1980-1988).....	81
QUADRO 6 - MUNICÍPIOS DA RML.....	98
QUADRO 7 - MUNICÍPIOS DA RMC – PRIMEIRO ANEL	126

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	- GRAU DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DA RMC E RML.....	30
TABELA 2	- NÚMERO DE LOCALIDADES, SEGUNDO TAMANHO NOS ANOS DOS RECENSAMENTOS DE 1940, 1950, 1960 E 1980.....	53
TABELA 3	- INFRAESTRUTURA DOS MUNICÍPIOS, DA RML E ESTADO DO PARANÁ - 2000/2008.....	99
TABELA 4	- NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS, DE CENTROS DE SAÚDE, ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO, E MATRÍCULA ESCOLAR POR MUNICÍPIO DA RML - 2007/2009.....	103
TABELA 5	- VALOR ADICIONADO TOTAL E POR SETORES DA ECONOMIA, PIB A PREÇO DE MERCADO CORRENTE E PIB PER CAPITA PARA OS MUNICÍPIOS DA RML E ESTADO DO PARANÁ (2006).....	104
TABELA 6	- POPULAÇÃO RESIDENTE NA RML, NO ESTADO DO PARANÁ E NO BRASIL - 1970/2000	105
TABELA 7	- POPULAÇÃO RESIDENTE; TAXA DE URBANIZAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DA RML	108
TABELA 8	- PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPO DE IDADES SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RML E O ESTADO DO PARANÁ - 2000.....	113
TABELA 9	- CONTAGEM POR IDADE POR MUNICÍPIO PARA O ANO 2007	114
TABELA 10	- PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), E POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO O TOTAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE E PARA OS MUNICÍPIOS DA RML E ESTADO DO PARANÁ - 1991/2000	115
TABELA 11	- ÍNDICE DE GINI (%) E TAXA DE POBREZA NOS MUNICÍPIOS DA RML, 1991 E 2000.....	119
TABELA 12	- ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – GERAL, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RML	120
TABELA 13	- INFRAESTRUTURA DOS MUNICÍPIOS DA RMC E ESTADO DO PARANÁ - 2008.....	127
TABELA 14	- NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS, ESCOLAS, NÚMERO DE MATRÍCULAS E CENTROS DE SAÚDE DA RMC - MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL.....	129
TABELA 15	- VALOR ADICIONADO TOTAL E POR SETORES DA ECONOMIA, PIB A PREÇO DO MERCADO CORRENTE E PIB PER CAPITA PARA	

OS MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL DA RMC E ESTADO DO PARANÁ - 2006.....	130
TABELA 16 - POPULAÇÃO RESIDENTE NA RMC, NO ESTADO DO PARANÁ E NO BRASIL -1970-1980, 1991 E 2000.....	131
TABELA 17 - POPULAÇÃO RESIDENTE, TAXA DE URBANIZAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DA RMC E O ESTADO DO PARANÁ - 2000/2009	132
TABELA 18 - TOTAL E PERCENTUAL DE POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPO DE IDADES SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RMC E O ESTADO DO PARANÁ - 2000	133
TABELA 19 - TOTAL E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPO DE IDADE SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RMC E O ESTADO DO PARANÁ CONTAGEM - 2007	134
TABELA 20 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA), POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO O TOTAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE E PARA OS MUNICÍPIOS DA RMC E ESTADO DO PARANÁ - 1991/2000	135
TABELA 21 - ÍNDICE DE GINI (1991-2000) E TAXA DE POBREZA (2000) SEGUNDO MUNICÍPIOS DA RMC	135
TABELA 22 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL-GERAL, SEGUNDO MUNICÍPIOS DA RMC - 1991-2000	136
TABELA 23 - POPULAÇÃO E COBERTURA NA EDUCAÇÃO INFANTIL - RML E MUNICÍPIOS - 2001/2006	139
TABELA 24 - POPULAÇÃO, COBERTURA (2006) E TAXA DE CRESCIMENTO DA MATRÍCULA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA RMC - 2001-2006	140
TABELA 25 - CRESCIMENTO POR ANO DA MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO INFANTIL NA RMC - 2001-2006	141
TABELA 26 - POPULAÇÃO DE 7 A 14 ANOS E COBERTURA DO ENSINO FUNDAMENTAL - RML - 2001/2006.....	143
TABELA 27 - TAXA DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS DA RML E RMC - 2005	148
TABELA 28 - RENDIMENTO ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA RMC E RML	152
TABELA 29 - DISTORÇÃO SÉRIE IDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA URBANA E RURAL NAS RMC E RML	154
TABELA 30 - CRESCIMENTO DO GASTO ALUNO NA RML (2001-2006) E RMC (2001-2007)	161

TABELA 31 - TOTAL ABSOLUTO E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE COM 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, SEGUNDO GRAU DE INSTRUÇÃO E TAXA DE ALFABETIZAÇÃO POR MUNICÍPIO DA RML - 2000	167
TABELA 32 - TOTAIS ABSOLUTOS PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE COM 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, SEGUNDO O GRAU DE INSTRUÇÃO E TAXA DE ALFABETIZAÇÃO POR MUNICÍPIO DA RMC - 2000	168
TABELA 33 - NÚMERO DE PROFESSORES DE 4. ^a E 8. ^a SÉRIE POR MUNICÍPIO DA RMC E RML, SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	170
TABELA 34 - NÚMERO DE PROFESSORES DE 4. ^a A 8. ^a SÉRIE POR MUNICÍPIO DA RMC E RML	171
TABELA 35 - SEXO E IDADE DOS PROFESSORES DE 4. ^a E 8. ^a SÉRIE DA RMC E RML.....	172
TABELA 36 - MAIOR TITULAÇÃO (SEM PG) DOS PROFESSORES DE 4. ^a E 8. ^a SÉRIE DAS RMC E RML	174
TABELA 37 - TIPO E NATUREZA DE INSTITUIÇÃO QUE OUTORGOU O TÍTULO AOS PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE DA RMC E RML.....	175
TABELA 38 - MODALIDADE DO CURSO DOS PROFESSORES DE 4. ^a E 8. ^a SÉRIE DA RMC E RML	176
TABELA 39 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DE 4. ^a E 8. ^a SÉRIE QUE REALIZARAM PÓS-GRADUAÇÃO E ÁREA DA MESMA, DAS RMC E RML.....	178
TABELA 40 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE QUE REALIZARAM FORMAÇÃO CONTINUADA NOS DOIS ÚLTIMOS ANOS E CARGA HORÁRIA DA MESMA, NAS RMC E RML	179
TABELA 41 - FREQUÊNCIA DE USO DOS CONHECIMENTOS DA FORMAÇÃO CONTINUADA PELOS PROFESSORES DE 4. ^a E 8. ^a SÉRIE DA RMC E RML.....	179
TABELA 42 - FREQUÊNCIA DA QUANTIDADE DE ANOS QUE OS PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE TRABALHAM NA ESCOLA ENTREVISTADA, DA RMC E RML	181
TABELA 43 - FREQUÊNCIA DOS PROFESSORES DE 4. ^a E 8. ^a SÉRIE SOBRE QUANTIDADE DE ANOS QUE É PROFESSOR DA SÉRIE AVALIADA, NA RMC E RML	182
TABELA 44 - SITUAÇÃO TRABALHISTA DOS PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE DA RMC E RML	182

TABELA 45 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DE 4. ^a E 8. ^a SÉRIE, SEGUNDO O SALÁRIO BRUTO COM ADICIONAIS (COMO PROFESSOR NA SOMA) NA RMC E RML.....	184
TABELA 46 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE, SEGUNDO A QUANTIDADE DE HORAS AULAS SEMANAIS DE TRABALHO NO TOTAL DAS ESCOLAS NA QUE TRABALHA NA RMC E RML.....	184
TABELA 47 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE, SEGUNDO A QUANTIDADE DE ESCOLAS EM QUE TRABALHAM NA RMC E RML	185
TABELA 48 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE QUE POSSUEM OU NÃO OUTRA ATIVIDADE COM RENDA, NA RMC E RML.....	185
TABELA 49 - EXPERIÊNCIA DOCENTE DOS PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE DA RMC E RML	186
TABELA 50 - FREQUÊNCIA DOS PROFESSORES DA 4. ^a E 8. ^a SÉRIE SEGUNDO O TEMPO DE OBTENÇÃO DO TÍTULO (MAIOR TITULAÇÃO) DA RMC E RML	186

LISTA DE SIGLAS

CF	- Constituição Federal
CMPU	- Conselho Municipais de Políticas Urbanas
Fundeb	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Fundef	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
RIDES	- Regiões Integradas de Desenvolvimento
RIGs	- Relações Intergovernamentais
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
RML	- Região Metropolitana de Londrina
RMs	- Regiões Metropolitanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 - FEDERALISMO E REGIÕES METROPOLITANAS NO	
 BRASIL.....	32
1.1 O FEDERALISMO NO BRASIL	33
1.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E LDB (LEI N.º 9.934/96) E AS REGIÕES METROPOLITANAS.....	37
1.3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E AS REGIÕES METROPOLITANAS.....	52
1.3.1 Breve histórico sobre a criação das regiões metropolitanas.....	56
1.4 GESTÃO NAS REGIÕES METROPOLITANAS	62
1.4.1 A especificidade da Região Metropolitana e sua gestão	66
1.4.2 As regiões metropolitanas e possibilidades de articulação, governança e inovação	71
1.4.3 Relações intergovernamentais no contexto da descentralização no Brasil ...	74
1.4.4 Elementos de gestão das políticas de planejamento locais.....	82
CAPÍTULO 2 - REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA E REGIÃO	
 METROPOLITANA DE CURITIBA.....	90
2.1 O ESTADO DO PARANÁ E A RML: BREVE RECORRIDO HISTÓRICO ...	90
2.1.1 Os municípios da Região Metropolitana e sua história de conformação ...	96
2.1.2 Aspectos da infraestrutura urbana dos municípios da RML e da Região Metropolitana.....	98
2.1.3 Aspectos econômicos dos municípios da RML.....	104
2.1.4 Aspectos demográficos dos municípios da RML	105
2.1.5 Aspectos do perfil socioeconômico da população dos municípios da RML...	114
2.2 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....	121
2.2.1 O Estado de Paraná e a Região Metropolitana de Curitiba: breve recorrido histórico	121
2.2.2 Os municípios da RMC, do primeiro anel, e sua história de conformação.....	123
2.2.3 Aspectos da infraestrutura urbana dos municípios da RMC	126
2.2.4 Aspectos econômicos dos municípios da RMC	129
2.2.5 Aspectos demográficos dos municípios da RMC.....	130

2.2.6 Aspectos do perfil socioeconômico da população dos municípios da RMC	134
CAPÍTULO 3 - CONDIÇÕES EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DA RML	
E RMC	138
3.1 COBERTURA	138
3.2 RENDIMENTO ESCOLAR: TAXA DE APROVAÇÃO, REPETÊNCIA E ABANDONO NOS MUNICÍPIOS DAS RMs.....	146
3.3 DISTORÇÕES SÉRIE IDADE.....	153
3.4 SOBRE ALGUMAS QUESTÕES DE FINANCIAMENTO	160
3.5 GRAU DE INSTRUÇÃO, TAXA DE ALFABETIZAÇÃO E POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA.....	163
3.6 AS REGIÕES METROPOLITANAS DE LONDRINA E CURITIBA E SEUS PROFESSORES.....	168
3.6.1 Aspectos demográficos.....	170
3.6.2 Formação docente.....	173
3.6.3 Condições de trabalho	180
3.6.4 Experiência docente	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS.....	198
ANEXO 1 - ESTATUTO DAS METRÓPOLES.....	210
ANEXO 2 - PARECER N.º 931	226
ANEXO 3 - QUESTIONÁRIO DOS PROFESSORES SAEB/PROVA BRASIL 2007	228

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo realizar uma análise comparativa das condições educacionais na Região Metropolitana de Londrina (RML) e na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), visando, em todo momento da pesquisa, ver como o fenômeno "metropolitano" imprime marcas e características ao fenômeno educativo.

O crescimento acelerado das cidades na América Latina é um fenômeno que vem ocorrendo desde os anos 40. Já no início do século XXI três de cada quatro habitantes da região moravam em centros urbanos e atualmente mais da metade da população reside nas grandes cidades, onde o número de habitantes supera um milhão de pessoas; em complemento, espera-se que 80% do crescimento econômico futuro aconteça nelas (ROJAS; CUADRADO; FERNANDEZ-GÜELL, 2005). Segundo estes autores (p.29), a estrutura das cidades da América Latina experimentou profundas modificações, em 1900, "não existia nenhuma cidade na região com um milhão de habitantes, no ano 2000 existiam 50 cidades desse tamanho (sete vezes mais que em 1950 e o duplo da quantidade que existiam em 1975".

As grandes cidades passam a concentrar população, atividades econômicas e de serviços, por um lado, e, por outro, se produzem desigualdade, violência, fragmentação social de uma grande camada da população que não tem satisfeitas as suas necessidades e demandas, no território das grandes cidades. Existe no mundo um "relativo consenso" entre os estudiosos do tema sobre as transformações econômicas que vêm acontecendo desde a segunda metade dos anos 70, as quais estariam [...]

I - re-configurando a natureza e a composição da pobreza urbana, II - promovendo a decomposição das estruturas sociais que serviram de suporte à reprodução social com particulares impactos entre os pobres urbanos, e, III - transformando as relações entre os pobres urbanos e o resto da sociedade. (RIBEIRO, 2005, p.48).

Essa concentração da população nas regiões urbanas estava associada às dinâmicas econômicas, sociais e políticas, que "transformavam esses espaços em vias de integração e mobilidade sociais na nascente sociedade urbano-industrial, constituída na fase em que vigorou o assim conhecido modelo de substituição de importações"

(RIBEIRO; KAZTMAN, 2008, p.16). Estes autores afirmam que a inserção das economias latino-americanas na globalização e a crise do modelo de substituição de importações contribuíram para provocar uma exacerbação da fragmentação social, a intensificação da concentração territorial da pobreza (e da riqueza) nas grandes regiões urbanas. Nesse contexto, os autores salientam: "a concentração territorial dos segmentos vulneráveis transforma-se em segregação residencial, em isolamento físico, sociocultural e dos direitos cívicos e políticos inerentes a condição urbana" (p.16).

As metrópoles, os aglomerados urbanos, as regiões metropolitanas (RMs),¹ como fenômenos que denotam um alto grau de concentração de população, de serviços, de fluxo econômico, mostram "de forma mais evidente" estes signos de desigualdade de acesso a todo tipo de serviços e direitos sociais. Assim, certos problemas sociais se desenvolvem de forma mais acentuada nos grandes centros urbanos e se produzem fenômenos tipicamente metropolitanos como segregação

¹ Aglomeração urbana: corresponde a uma mancha contínua de ocupação constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregadas por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e (ou) suplementação funcional. Pode ser derivada de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos; da conurbação entre núcleos de tamanho equivalente ou não, mesmo sem periferia, polarizada por estes centros urbanos; da incorporação de municípios próximos, independentemente de continuidade de mancha, desde que mantenham relações intensas; ou ainda resultante do "sítio geográfico (cidades geminadas)" (DAVIDOVICH; LIMA, 1975). Pode ter caráter metropolitano ou não-metropolitano.

Metrópole: "Organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional" (SANTOS, 1965, p.44). Corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações. Concretiza-se por uma extensão e uma densificação das grandes cidades (ASCHER, 1995). É considerada o lugar "privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais" (SOUZA, 1999), funcionando e evoluindo segundo parâmetros globais, mas guardando especificidades "que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local" (SANTOS, 1990, p.9). As globais, bem como ao acolhimento de matrizes e escritórios de empresas, sobretudo das transnacionais metrópoles diferenciam-se pela variedade de bens e serviços que oferecem e pelo mercado de trabalho diversificado (VELTZ, 1996). Pode-se incorporar à noção de metrópole características atribuídas às cidades globais, como os lugares centrais, onde se efetivam ações de mercados e outras operações globalmente integradas, ao concentrarem perícia e conhecimento, serviços avançados e telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas (SASSEN, 1998), bancos e agências de serviços avançados de gerenciamento e de consultoria legal, e de profissionais qualificados (COHEN, 1981, p.300), e por serem irradiadoras do progresso tecnológico, como meios de inovações (SASSEN, 1998). Aglomeração metropolitana: (ou área metropolitana): corresponde à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios fortemente integrados ou considerando parcialmente ou inteiramente área de um único município. A densificação de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas (KNOX; AGNEW, 1994). (OBSERVATÓRIO, 2004, p.7 e 8).

territorial e residencial nos municípios polos das RMs, que mantêm relações de centro periferia com os demais municípios da RM.²

Cada um desses fenômenos urbanos tem suas características próprias, as quais impõem um tipo de movimento ou fluxo urbano populacional que se expande pelo território (metropolitano) superando os limites jurisdicionais dos municípios de origem. Os pólos metropolitanos oferecem mercados de trabalho e de serviços que se estendem no território jurisdicional de vários municípios, e isso cria a necessidade de que as várias esferas do poder político (União, Estado e Município) conjuguem suas ações a fim de satisfazer as demandas sociais do fluxo populacional da região. Dessa forma, as RMs são pensadas como unidades territoriais, já que se produzem constantes e intensos movimentos pendulares³ entre os municípios integrantes e uma unidade na qual as desigualdades se manifestam e se reproduzem. Como mostramos no decorrer deste trabalho, o fato de não existir cooperação entre os municípios para uma gestão metropolitana, que de conta dos problemas metropolitanos, acaba por avolumá-los. Estes problemas, estas precariedades e segregações que se produzem no território das regiões metropolitanas vão causar impactos nas condições educacionais (entre municípios metropolitanos e não metropolitanos, e entre centro e periferia metropolitana).

Neste trabalho tomamos o conceito de Região Metropolitana⁴ no sentido amplo, com o intuito de superar o aspecto físico do conceito, e, tendo em vista essa finalidade,

² A segregação residencial é definida como a separação "de dois ou mais grupos no espaço urbano, ou como "o grau em que dois ou mais grupos convivem separados entre si em diferentes partes do território urbano" (MASSEY; DENTON, 1982, p.282 *apud* SUAREZ; GROISMAN, 2008, p.35).

³ Uma das características dos municípios das regiões metropolitanas é a presença de mobilidade diária da população, pela dissociação entre local de moradia e local de trabalho ou estudo, dada a concentração, em geral, de oportunidades de trabalho em municípios de maior porte e a própria distribuição de funções, internamente à Região. A utilização do indicador do movimento pendular permite medir o contingente de população que se desloca para município diferente do de residência, quanto maior a troca entre município, maior a articulação deles na dinâmica da RM (DESCHAMPS *et al.*, 2004).

⁴ Região Metropolitana no seu sentido amplo significa neste trabalho que "[...] es un concepto mas abarcador y comprende no solo al espacio cubierto por la mancha urbana, sino también a otros asentamientos humanos de diferentes tamaños, entre los cuales existen importantes niveles de interacción. El espacio de una Región Metropolitana se conforma con los nodos de un sistema urbano funcionalmente integrado, como así también por las áreas de explotación primarias y los espacios sin urbanizar que existen entre ellos. A diferencia del Área Metropolitana, la Región no es una unidad física continua sino un espacio estructurado en torno de una ciudad mayor, en el cual los flujos cotidianos de personas, materiales e informaciones son significativos." (CRAVACUORE; ILARI; VILLAR, 2004, p.32).

consideramos importante destacar que o conceito de metrópole é polissêmico, no contexto atual de globalização. As diferentes concepções do que é uma metrópole, hoje, têm alguns elementos em comum, entre eles a concentração de serviços (público e privados) que buscam garantir "[...] a gestão da reprodução do capital e sua viabilização política" (LENCIONI, 2006, p.46).

O termo metrópole faz, etimologicamente, referência ao conceito de cidade⁵, ao qual se vincula a urbanização, que por sua vez se relaciona à metropolização (ligada à questão do espaço). Lencioni (2006, p.47) esclarece que

"Metropolização" advém da palavra "metropolizar" seguida do sufixo "ação". Esse sufixo forma substantivos a partir de verbos e exprime um sentido de ação. [...] Porém, a rigor, tanto o substantivo "metropolização" como o verbo "metropolizar" não existem na língua portuguesa. O sentido que "metropolização" busca exprimir é, justamente, o sentido de ação, de processo; especificamente indica uma ação continuada, um processo. Busca expressar um processo relativo ao espaço. [...] Quando falamos em metropolização, estamos falando de um processo socioespacial, de um processo que imprime ao espaço características metropolitanas; por exemplo, alta densidade, em termos relativos, de fluxos imateriais e freqüentes e significativas relações com outras metrópoles, mormente as chamadas cidades globais. Ou seja, falamos tanto de um processo que transforma as cidades em metrópoles como de um processo sócio-espacial que impregna o espaço de características metropolitanas.

Os processos de metropolização criam uma rede urbana, desenvolvem condições metropolitanas que se apresentam como indispensáveis para a reprodução do capital, subvertendo toda a lógica urbana herdada e negando a cidade. A cidade, a metrópole concentra pobreza, atraindo pessoas pobres que não usufrui dos serviços, bens e empregos que a metrópole "deveria" oferecer, segregando também de forma espacial essa população é "empurrando-os" para a periferia, convertendo a pobreza num "[...] fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo socioespacial" (SANTOS, 2008, p.2). Esses processos atuais condicionam e produzem uma determinada história urbana para as regiões, dando determinadas estruturas de vida e produção.

A urbanização da sociedade brasileira tem constituído, sem dúvida, uma via para a modernização, mas, por outro lado, se contradiz com a superação do Brasil arcaico,

⁵ "Etimologicamente, o vocábulo 'metrópole' tem origem na palavra latina 'metropolis', que é derivada do grego 'mctropolis', formado pela junção de 'mctra' (útero, mãe) com 'polis' (cidade). 'Mctropolis' significava cidade mãe em relação às colônias que ela criava. Para a civilização grega, o sentido de polis-cidade é o de cidade-Estado, que difere do sentido que damos, hoje, à palavra 'cidade'." (LENCIONI, 2006, p.44).

vinculado à hegemonia da economia agroexportadora (MARICATO, 2000). A cidade como relação social produz pobreza, tanto em função do modelo socioeconômico como da estruturação do espaço, recriando o atraso a partir de novas formas, como contraponto à dinâmica da modernização. Ribeiro salienta que se pode

supor a existência da metamorfose da questão social urbana brasileira. Compreender essa metamorfose implica entender que, hoje – mais que no passado –, o território metropolitano não expressa as históricas desigualdades sociais que marcam a nossa condição de "civilização capitalista"⁶ na periferia da economia-mundo – no sentido preciso emprestado de Wallerstein –, mas nele estão se constituindo mecanismos de reprodução dessas desigualdades sociais. No centro dessa metamorfose, encontramos a articulação das tendências ao isolamento socioterritorial dos segmentos sociais mais fragilizados na relação como novo mercado de trabalho pobre, tendo como contra face o auto-isolamento dos ricos. Na organização social do território das metrópoles encontramos vários mecanismos que articulam as antigas modalidades de segmentação social com aquelas decorrentes da combinação dos efeitos polarizadores e dualizadores próprios da nova relação entre acumulação e território, gerada pela hipermobilidade do capital financeirizado, mas, ao mesmo tempo, combinados aos efeitos de mudanças na nossa matriz sociocultural, em curso na sociedade brasileira há pelo menos 40 anos. (RIBEIRO; BOGUS, 2005, p.8).

Como afirmam Ribeiro e Kolinski (2009), nas últimas décadas, estudos da sociologia urbana e da sociologia da educação buscam ver os efeitos da segregação territorial (distância física, acessibilidade, desorganização e isolamento social como forma de violência simbólica) na reprodução das desigualdades sociais.

Essa desigualdade de usufruto do espaço (metropolitano), de bens e serviços sociais, estaria acompanhada de desigualdades nas condições educacionais, como veremos na análise sobre os municípios que compõem as Regiões Metropolitanas de Londrina e Curitiba, as quais encontram-se atreladas às intrínsecas desigualdades que configuram o território brasileiro.

Este trabalho busca oferecer alguns elementos que possibilitem olhar as condições educacionais nas RMs desde uma perspectiva comparada entre as RMs de Londrina e Curitiba (Estado do Paraná). Parte-se da ideia de que a "questão metropolitana" confere um certo contexto (físico, econômico, político e social) a tais condições, conformando-as e imprimindo-lhes determinadas características e

⁶ Ver Oliveira (2003). O autor traz uma explicação sobre o processo de urbanização no Brasil e o desenvolvimento capitalista.

configurações que as definem. Isso tendo como pressuposto que a organização metropolitana e sua institucionalização colocam desafios (limitantes ou favorecedores) às condições educacionais dos municípios integrantes de ambas as RMs, e que contribuem para que as desigualdades intermunicipais, já existentes, se intensifiquem.

Propõe-se ver as condições educacionais das RMs de Londrina e Curitiba, a partir dos dados sobre a taxa de aprovação, repetência e abandono, como distorção série/idade e rendimento escolar, segundo a Prova Brasil 2005, MEC/INEP. As informações sobre a população e cobertura foram extraídas do Relatório Científico do Nupe, de 2008. Cabe mencionar que os dados levantados compreendem os anos de 2000 a 2005

e foram referência para o cálculo do percentual de aumento ou não da população que frequenta a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental (1.º e 2.º ciclo). Para o ano 2006 não havia referência sobre o percentual de variação populacional, por esse motivo trabalhamos com estimativas, repetindo o percentual do 2006. (RELATÓRIO NUPE, 2008, p.4).

Considerou-se para análise o perfil dos professores (sua formação, condições de trabalho e aspectos demográficos), para a comparação entre as duas RMs. Os dados para análise foram obtidos nos questionários da Prova Brasil (2007), aplicados aos professores.

Essas condições educacionais estão condicionadas, na atualidade, pelas reformas educativas realizadas ao longo da década de 1990, cujo impacto se articula às condições de metropolização das RMs analisadas.

Segundo Castro e Carnoy, durante a década de 1990, os países da região implementaram reformas que visassem

[...] organizar de modo novo e mais produtivo o aproveitamento escolar e as qualificações profissionais, tendo em vista, sobretudo, produzir capital humano de melhor qualidade a fim de tornar os países da América Latina e do Caribe mais competitivos na economia mundial. (CARNOY; CASTRO, 1997, p.7).

Essas políticas que conduzem as reformas visam ora à eficiência, ora à equidade. Em sociedades desiguais, esse tipo de políticas buscaria alterar a desigual distribuição de recursos e serviços. Por meio de atendimento à demanda de formação continuada e formação em nível superior dos professores das redes de ensino,

pretendia-se "elevar a qualidade de formação" destes profissionais (PAUL; BARBOSA, 2008); outro eixo da reforma foi a insituição de sistemas de avaliação da qualidade da educação.

Nesse quadro de avaliação dos sistemas de avaliação da educação encontra-se inserida a Prova Brasil, aplicada pela primeira vez em 2005 e sendo, em conjunto com o SAEB, parte do Sistema de Avaliação da Educação Básica⁷. Essas duas provas são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Inep/MEC, que objetivam avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes os alunos respondem sobre Língua Portuguesa e Matemáticas e no questionário socioeconômico, os estudantes oferecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho. Professores e diretores das turmas avaliadas também respondem aos questionários que coletam dados demográficos, perfil profissional e de condições de trabalho, entre outros (ver Anexo 3 os questionários).

As médias de desempenho nessas avaliações também servem de subsídio para o cálculo do IDEB (Índice de Desenvolvimento da educação Básica)⁸ ao lado das taxas de aprovação nas esferas avaliadas. Os dados gerados podem ser acompanhados ao longo do tempo, permitindo visualizar o percurso dos progressos ou não das médias atingidas pela população avaliada.

Em relação ao ensino fundamental (foco do presente trabalho por representar no período estudado a faixa de obrigatoriedade do ensino), são avaliados alunos da quarta e oitava série, "os resultados são produzidos a partir da aferição das habilidades e competências propostas nos currículos para serem desenvolvidas pelos alunos em determinada etapa da educação formal" (Prova Brasil Inep). A adesão a essa prova é feita pelas secretarias de educação estaduais e municipais, e conduzida nacionalmente pelo Governo Federal.

⁷ Criados pela Portaria Ministerial n.º 931 de 21 de maio de 2005, que instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto pela Prova Brasil (ANRESC) e pelo SAEB (ANEB). A Portaria Ministerial n.º 47, de maio dos 2007, estabelece a sistemática para a realização da Prova Brasil e SAEB 2007.

⁸ Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) lançado em 2007, pelo Ministério de Educação, relaciona rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiência) em exames padronizados. É calculado em uma escala de 1 a 10. A metodologia encontra-se disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/flies/site/download/nota_tecnica_ideb.pdf> (GOUVEIA; SOUZA; TAVARES, 2009, p.47).

A diferença entre esses dois tipos de avaliação (Prova Brasil e SAEB) está na população de estudantes aos quais são aplicados os testes e, conseqüentemente, nos resultados que cada um fornece. Apesar de os alunos do Saeb e da Prova Brasil realizarem uma única prova que avalia habilidades em Língua Portuguesa (foco na leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas), o universo da população avaliada permite resultados com níveis diferentes de desagregação.

O SAEB avalia alunos da rede pública e da rede privada, em escolas localizadas nas áreas urbana e rural. A avaliação é amostral e os resultados estão disponíveis para o Brasil, as regiões e os estados.

A Prova Brasil avalia alunos de escolas públicas localizadas nas áreas urbanas, sendo quase universal, dado que avalia todos os estudantes de todas as escolas urbanas do Brasil com turmas com mais de 20 alunos. Desse modo, expande o alcance dos resultados oferecidos pelo SAEB, já que fornece as médias de desempenho para o Brasil, as Regiões e Unidades da Federação para cada um dos municípios e escolas participantes. No caso deste trabalho, os resultados da Prova Brasil são mais compatíveis com seu foco de análise (municípios das regiões metropolitanas de Londrina e Curitiba).

Cabe mencionar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/96, "consagra" o princípio da avaliação como parte central da organização da educação nacional, nos artigos 8.º e 9.º, encontra-se uma preocupação com a verificação do rendimento escolar em relação à educação básica (art. 24) e o professor aparece como eixo central da qualidade da educação, bem como a sua formação continuada (DEMO, 1997), a qual, segundo a implementação da Década da Educação no Título IX, das disposições transitórias no Art. 87, inciso 4.º será aceita até o fim da década da educação (tal medida foi estendida no tempo).

Por meio da análise dos dados é possível vislumbrar como a legislação sobre a matéria está sendo cumprida nas RMs de Londrina e Curitiba, qual a diversidade (formação, formação continuada, tipo de formação, instituições formadoras, condições de trabalho, entre outras questões) no interior dos municípios das RMs.

A perspectiva metodológica de comparação das condições educacionais dos municípios das duas RMs, que visa a um conhecimento aprofundado, apoia-se na proposta de Marc Bloch (1963 *apud* MOLLIS, 1990), para quem o campo da história comparada pode abarcar desde as sociedades próximas e contemporâneas até

aquelas distanciadas no tempo e no espaço. Neste caso, construiu-se o perfil de cada RM a partir de variáveis selecionadas, o que permitiria dar suporte para os achados da área educacional. Posteriormente, comparam-se esses perfis de RM com os dados educacionais obtidos dos bancos de dados, como a Prova Brasil (2007) e dados recoletados pelo Nupe (Relatórios 2007 e 2008), mostrando produtos de políticas públicas para este setor, que se manifestaram em dois espaços geográficos Região Metropolitana de Londrina e Região Metropolitana de Curitiba, próximas (Estado do Paraná) e contemporâneas no tempo.

O método comparado auxilia no estabelecimento de algumas semelhanças e diferenças entre as duas RMs, no sentido de que a realidade analisada e mediada pelos dados não aconteça num vácuo de contextualização política, social e econômica. A comparação nos oferece elementos para olhar e perceber que, além das diferenças (políticas, econômicas, sociais e regionais), a dinâmica própria das RMs imprime características comuns às duas regiões estudadas, produto de uma lógica de gestão do território.

Este trabalho de pesquisa encontra-se inserido no Projeto de Pesquisa do Observatório da Educação e do Núcleo de Política e Gestão e Financiamento da Educação (Nupe), da Linha de Pesquisa em Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Visa contribuir com os objetivos da pesquisa *mater* auxiliando com a alimentação do banco de dados e a conformação de um perfil metropolitano e suas condições de qualidade educacionais nas RMs de Londrina e Curitiba.

O projeto de pesquisa do Nupe "Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino: as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no Estado do Paraná", financiado no âmbito do programa "Observatório da Educação", Capes/Inep, previsto para realizar-se em quatro anos (2007-2010), tem como objetivo geral:

Analisar as relações e determinantes entre a política educacional e a qualidade de ensino, partindo da necessidade de se aprofundar o conhecimento sobre a efetividade do regime de colaboração e buscando compreender as mediações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional, o perfil dos alunos e o desempenho estudantil no Estado do Paraná.

Esse projeto tem dois estudos de casos específicos sendo desenvolvidos concomitantemente ao estudo geral do Estado e das Regiões Metropolitanas. Tais estudos são desenvolvidos por bolsistas CAPES, sendo este o caso da autora do trabalho.

O projeto de pesquisa *mater* previa que, para a compreensão das relações e condições de qualidade, seria adequado desdobrar-se o trabalho em duas abordagens:

- a) um amplo estudo sobre as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade de ensino, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil em todo o Estado do Paraná, detalhando em particular a Região Metropolitana de Curitiba e Litoral (RMCL) e a Região Metropolitana de Londrina (RML);
- b) estudos de casos de municípios paranaenses, em particular de municípios das RMC e RML, neste ponto se insere este trabalho.

A Região Metropolitana de Curitiba apresenta uma permeabilidade das fronteiras territoriais, o que coloca desafios para a definição do campo de atuação das respectivas administrações e o alcance de suas políticas, as quais são diluídas pelo movimento populacional.

o crescimento das cidades e, principalmente, de pólos centrais de desenvolvimento econômico, margeadas por áreas de forte concentração urbana periférica, implicam desafios para a democratização de direitos sociais básicos, posto que há áreas de intersecção para as quais o formato da administração pública ainda não desenvolveu mecanismos de enfrentamento do problema. (GOUVEIA; SOUZA, 2005, *apud* RELATÓRIO NUPE, 2007).

Parece não haver muitos movimentos de articulação e de planejamento da gestão da questão metropolitana, o que coloca desafios aos limites municipais. O esperado, e nunca alcançado, regime de colaboração entre os diferentes entes federados (união, estado e municípios) depende, em certa medida, dos processos de articulação, negociação e consenso de poder político entre os diferentes atores.

Assim, a pretendida governança cai num vácuo de intenções e falta de ações concretas que efetivassem a gestão da RM. A disparidade de condições dos municípios que compreendem a RML e a RMC contribui para conformar um cenário diverso e desafiante à gestão metropolitana. As questões de financiamento são variadas e heterogêneas, não permitindo, segundo nosso critério, uma política de ação coerente

com as disparidades regionais e municipais. Os municípios dependem dos repasses do estado e da União e os estados dependem dos repasses da União, dependendo uns de outros e dos partidos políticos de turno, fazem com que a política de Estado (se é que esta "existe") encontre dificuldades imediatas de efetivação.

Esses fatos se intensificam nas RMs, nas quais as demandas também se intensificam, visto que o fluxo entre municípios é intenso. Este cenário, de aparente descompromisso com as responsabilidades que cabe a cada esfera de governo, em nosso caso na articulação de uma política educacional que considere a região metropolitana na sua especificidade, se mostra inicialmente evidente. Num contexto de fortalecimento municipal, do poder local, se colocam desafios de governança, de cooperação e de articulação entre os entes federados, parecendo ser uma tarefa difícil de efetivar-se neste cenário institucional e de gestão metropolitana.

A RMC é composta de 26 municípios e pode ser ainda subdividida em quatro anéis com características distintas.

Pólo metropolitano - Curitiba

[...]

- a) Concentrava, em 2000, 57% da população metropolitana e 16% do total da população paranaense.
- b) O VAF (Valor Adicionado Fiscal)⁹ total do pólo representava 19,9% do total do VAF do Paraná. O VAF do pólo metropolitano respondia por 59,2% do VAF paranaense no setor de serviços. Nos setores de comércio e industrial a proporção era de 27,8% e 16,9%, respectivamente.

Primeiro anel

- a) Somado à população do pólo concentrava 92,4% da população da RMC, formando uma mancha contínua de aglomeração.
- b) Sua participação no VAF total do Paraná correspondeu a 21,2%, em 2000. O VAF industrial, impulsionado, sobretudo, pelo pólo petroquímico de Araucária representou 30% do VAF paranaense. No setor de serviços a representatividade foi de 12,8%, e de 17,2%, no setor de comércio em relação ao VAF paranaense.

⁹ O VAF é um índice calculado anualmente pelos Estados, utilizado para calcular o valor a ser creditado a cada município, referente ao repasse de receitas advindas do ICMS e IPI Exportação. Segundo o IPARDES, o VAF é resultado da diferença entre os valores das operações de saídas de mercadorias e serviços, sujeitos ao ICMS, em relação aos de entrada, consideradas as variações de estoque. O VAF é um dado obtido por meio da Declaração Fisco-Contábil-DFC, que é um demonstrativo das operações de entrada e saída de mercadorias abrangidas pelo ICMS, transcritas fielmente dos livros de Registros Fiscais (IPARDES, 2008).

Segundo e terceiro anéis.¹⁰

Somados, respondem por cerca de 7,5% da população da RMC. Em 2000, participavam com 1,9% do VAF do estado. Ambos têm uma relação um pouco menos marcada com o pólo – embora se mantenha a lógica da inter-relação e interveniência – e com o restante da RMC, sendo que o terceiro anel pode ser considerado como área que desempenha atividades tipicamente rurais. (BRUEL et al., 2007, p.5 *apud* RELATORIO NUPE, 2007).

A Região Metropolitana de Londrina foi instituída há uma década, pela Lei Complementar n.º 81, em 17 de junho de 1998, alterada pelas Leis n.º 86, de 07/07/2000, e n.º 91, de 05/06/2002, sancionadas pelo governador Jaime Lerner. É formada por oito municípios: Londrina, Bela Vista do Paraíso, Cambé, Ibiporã, Jataizinho, Rolândia, Sertanópolis e Tamarana, abrangendo uma população de 678.032 habitantes. Assim

Este município pólo é também o com maior IDHM e o segundo em renda per capita na região. A desigualdade de condições de vida pode ser flagrada na diferença entre o maior e o menor IDHM e na desigualdade de renda entre os municípios, sendo que o menor per capita é pouco menos da metade do maior. (RELATÓRIO NUPE, 2007).

O Polo metropolitano de Londrina:

- a) Concentrava, em 2000, 65,9% da população metropolitana e 4,4% do total da população paranaense.
- b) O VAF (Valor Adicionado Fiscal) total do polo representava 4,4% do total do VAF do Paraná. O VAF do polo metropolitano respondia por 5,7% do VAF paranaense no setor de serviços. Nos setores de comércio e indústria a proporção era de 2,5% e 3,9%, respectivamente (2002).

Somados, os municípios da RML respondem por cerca de 6,4% da população do Paraná. Em 2000, participavam com 6,6% do VAF do estado.

Pode-se observar, a partir dessa breve descrição, a desigualdade socioeconômica e de condições de vida entre os diferentes municípios e o Polo Metropolitano de

¹⁰ O segundo anel é composto pelos seguintes municípios: Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Itaperuçu, Mandirituba, Rio Branco do Sul. O terceiro anel é composto por estes municípios: Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Quitandinha; Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

Curitiba e Polo Metropolitano de Londrina, e o nível de concentração que eles possuem, sobre o qual nos debruçamos detalhadamente no corpo do trabalho.

Cabe mencionar que foi difícil encontrar dados disponíveis sobre a RML (que é definida pelo IPARDES como "aglomerado urbano" ou Centro Regional)¹¹, na mesma medida em que se encontraram dados sobre a RMC. No site do IPARDES¹² (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social) existem vários trabalhos sobre a RMC (alguns deles citados neste estudo), porém são escassas as menções à RML, dado que se deverá pesquisar em outro momento e que extrapola os atuais objetivos do nosso trabalho. Esta dificuldade faz com que em alguns casos se tenham mais informações sobre a RMC do que sobre a RML.

Um estudo realizado¹³ para definição de categorias de espaço, segundo o Ministério das Cidades, identifica no território brasileiro seis categorias de espaço. Sendo reconhecidas como "metropolitanas" as categorias 1 e 4 (Curitiba representa a categoria 3 e Londrina, a categoria 5). A metodologia contempla que:

Se atribui a 1 à condição de menor nível de integração, elevando-se até 6, aos pólos. A essa escala, somou-se 1 ao município que servisse de localização de portos e aeroportos, ou ambos; e 1 aqueles que apresentassem participação no total do PIB da unidade superior a 10%, em unidades nas quais um único município respondesse por mais de 50% do total, ou superior a 5%, em unidades com PIB menos concentrado. (DESCHAMPS *et al.*, 2007, p.9).

Essa soma de pontuações serve para a classificação dos municípios, os quais, separados os polos, "os municípios com um ponto foram classificados no nível de integração na dinâmica da aglomeração muito baixo; com dois pontos, no nível baixo; com três pontos, no nível médio; com quatro pontos, no nível alto e com cinco pontos ou mais, no nível muito alto" (DESCHAMPS *et al.*, 2007, p.9).

Para Moura, Libard e Barion (2006, p.131), "há pouca clareza quanto o que é de fato metropolitano" já que a falta de critérios definidos por lei, ou por normas

¹¹ Ver Moura, Libardi e Barion (2006, p.134).

¹² Site do IPARDES: <www.ipardes.gov.br>.

¹³ Detalhamentos encontram-se em: Observatório 2004 Citado em Moura *et al.* (2004).

que permitam a classificação regionais, contribui para ocasionar arranjos metropolitanos com características diversas, e no mesmo contexto permanecem ausentes "projetos de regionalização, por parte dos estados, o que ajuda a induzir distorções no âmbito da classificação e delimitação dessas categorias" (p.132).

Para além das denominações, porém, essa ausência é considerada como um fato interessante, no momento em que se "institucionaliza" na forma, mas a realidade é outra. A configuração do fenômeno metropolitano no Estado do Paraná convoca ao desafio de aprofundar o conhecimento de suas características, da diversidade dos municípios e a busca de elementos que nos auxiliem na compreensão das condições educacionais das RMC e RML.

As duas RMs (RMC e RML) apresentam uma heterogeneidade muito evidente entre os municípios que as integram, como vemos na tabela 1.

TABELA 1 - GRAU DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DA RMC E RML

RM	GRAU DE INTEGRAÇÃO						TOTAL DE MUNICÍPIOS
	Polo	Muito alto	Alto	Médio	Baixo	Muito baixo	
Curitiba	1	5	2	6	2	10	26
Londrina	1	1	0	1	3	2	8

FONTE: Observatório das Metrópoles (2004)

Esses graus de integração nos mostram que

embora o estatuto legal os agregue (aos municípios) a uma unidade comum, denominada "Região Metropolitana", poucos fazem parte da dinâmica da aglomeração, configurada, de fato para a qual se justificam mecanismos de ação articulada para gestão de funções públicas de interesse comum (MOURA; LIBARDI; BARION, 2006, p.135).

No caso da RMC, 14 dos 26 municípios que a compõem, apresentam níveis médios e muitos altos de integração à dinâmica da RM. Sete municípios, além do polo, apresentam alta densidade populacional, fluxos pendulares intensos e a maior participação na renda regional. Os demais dos municípios são cidades "dormitórios", ou com características tipicamente rurais.¹⁴

¹⁴ Sendo os municípios com maior densidade demográfica: Pinhais; Fazenda Rio Grande; Almirante Tamandaré; Piraquara; Araucária; São José dos Pinhais e Colombo, ver na caracterização da RMC, as porcentagens, Tabela 7 neste trabalho. Nesta caracterização se apresentam dados sobre nível de integração e movimento pendular entre o polo metropolitano e os demais municípios do Primeiro Anel, entre outras características da RMC.

A RML apresenta poucos municípios integrados à dinâmica metropolitana, dois municípios (Cambé e Ibiporã). Ou outros municípios remetem a indicadores de baixa densidade demográfica, baixo crescimento populacional e pequenos movimentos pendulares para trabalho ou estudo; suas principais atividades encontram-se ligadas ao rural.¹⁵

Assim, as RMs não têm desenvolvido mecanismos de gestão que contemplem essas diversidades e generalidades, e tampouco se têm desenvolvido ações de articulação entre os municípios na busca de integração à dinâmica do aglomerado (MOURA; LIBARDI; BARION, 2006).

Partindo desse contexto é que se realizou este trabalho, que busca ampliar a informação e o conhecimento a metropolização da questão social e seu efeitos sobre as condições educacionais das RMs de Londrina e Curitiba.

Este texto se encontra estruturado em três capítulos. O Capítulo 1 resgata brevemente a trajetória de surgimento das RMs, no contexto do sistema federalista do Brasil. Nele se aborda a estreita relação entre as RMs e a Constituição de 1988 e a LDB Lei n.º 9.394/96 e se discutem as possibilidades que os elementos de inovação, articulação e governança oferecem à gestão das RMs. Ao lado disso, neste mesmo capítulo examina-se a questão do processo de urbanização no Brasil e se busca propor elementos para pensar como tal processo impacta na conformação e institucionalização das RMs de Londrina e Curitiba. Finalmente se realiza uma discussão sobre a gestão na RM, suas possibilidades e desafios num contexto de descentralização.

O capítulo 2 apresenta um panorama das duas RMs segundo algumas variáveis selecionadas, a fim de contribuir para que no capítulo 3 se possa começar a pensar as duas RMs desde uma perspectiva comparada que sirva de pano de fundo para compreender como as condições educacionais se materializam na RML e na RMC.

Por último, procura-se deixar registrados os primeiros desafios que emergem da reflexão apresentada.

¹⁵ Sobre as características da RML e seus municípios, ver neste trabalho no item dedicado ao mesmo.

CAPÍTULO 1

FEDERALISMO E REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Este capítulo dedica-se a apresentar as características gerais do federalismo no Brasil, por meio de uma análise introdutória de algumas concepções sobre federalismo, e da análise de questões relacionadas, contidas nas diversas Constituições Nacionais, com a finalidade de compreender como tais concepções de federalismo contribuem para a definição da organização do espaço nacional.

Durante a vigência das constituições que regeram as instituições brasileiras após a proclamação da República, as regras relativas ao federalismo fizeram parte integrante do corpo constitucional, e isso nos mostra a importância de avançar no estudo do federalismo brasileiro ligando-o ao tema constitucional. A descrição e análise da Constituição podem nos auxiliar a compreender melhor como o federalismo opera, principalmente no Brasil, "que possui uma história constitucional complexa e onde o federalismo sempre assumiu realce nos dispositivos constitucionais" (SOUZA, 2005, p.107).

Ao mesmo tempo, busca-se re-visitar a trajetória de criação das RMs no contexto da urbanização e federalismo no Brasil, como um fenômeno "resultante" dos diferentes movimentos políticos que visavam organizar o território nacional.

Por último, e a partir da análise da Constituição de 1988, se analisam as possibilidades de gestão colocadas às RMs e aos municípios (e a questão educacional), no contexto de descentralização no Brasil. Estes temas abordados são considerados fundamentais para compreender o funcionamento das instituições e como elas vêm respondendo ao desafio de "conviver" com os conflitos constantes entre os entes federados.

Todos esses elementos foram levados em conta, diante do desafio de mostrar como a organização do território (RMs) e suas implicações sobre a questão social condiciona/influencia nas condições educacionais da população residente nelas. A institucionalização das RMs e os problemas decorrentes da desorganizada urbanização do território brasileiro constituem um dos maiores problemas nacionais, o que estaria mostrando uma "fratura" do modelo de desenvolvimento do país, já que certos problemas sociais se desenvolvem de forma mais acentuada em grandes centros urbanos e outros têm dimensões metropolitanas (segregação social, segmentação

territorial, desigualdade de acesso aos serviços como educação, saúde e transporte, por exemplo). O marco legislativo e de organização do território parece não acompanhar de forma satisfatória as realidades que estes arranjos estão apresentando, e, por outro lado, o desenho institucional das RMs não consegue "dar conta" da realidade de gestão que o território demanda.

1.1 O FEDERALISMO NO BRASIL

O conceito de federalismo¹⁶ adotado neste trabalho designa o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado federal é concretamente governado, sendo assim uma federação, é um tipo de estado soberano que se distingue dos estados unitários pelo fato de que os órgãos centrais do governo "incorporam, em bases constitucionais unidades regionais em seu processos decisórios, pela força de determinação constitucional" (KING, 1982, p.77 *apud* SOUZA, C., 2003, p.155), definido do ponto de vista Estado-Nação. Neste contexto, da prática do federalismo, as constituições e legislações de cada estado federal ofereceriam importantes elementos para identificar a forma de organização federativa de cada país, as quais definem a divisão de poder no territórios e em que termos esse poder é compartilhado pelo governo nacional e os governos subnacionais.

De forma complementar, uma definição geral de federalismo encontra-se em Almeida (1995, p.14), que o entende como

[...] um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dos princípios: autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rules*). A Federação é, assim, uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação.

¹⁶ Outro significado, além do da prática do federalismo, que pode ser atribuído ao conceito, estaria associado a: uma ideologia política, sendo um conjunto de ideias sobre como se deve governar um estado; existindo dois tipos de ideologias federalistas: a primeira ligada aos criadores do federalismo norte-americano, onde o poder em parte encontra-se num Estado, que centraliza o poder, resultante da união de unidades políticas preexistentes que rechaçam um Estado Unitário. A outra vê no federalismo uma forma de descentralizar o poder em estados centralizados (unitários). Ver Preston King, *Federalism and Federation*. John Hopkins University Press, 1982.

Como vemos, segundo as definições apresentadas, o tipo de organização federativa contempla a cooperação entre os diferentes representantes das esferas governamentais como condição necessária para manter a distribuição territorial do poder, assegurada pela lei de cada Estado que adota este tipo de organização político-administrativa.

Atualmente, no Brasil o conceito de federalismo encontra-se plasmado na Carta Magna de 1988, de forma clara a qual produz uma estrutura federativa, na qual os governos estaduais incrementam seu poder de atuação, e possibilita a participação de atores com variadas possibilidades de atuação e transação (ALMEIDA, 1995). A abertura política, contexto no qual se insere a Constituição Federal de 1988, será o marco que acompanha a ampliação e reafirmação da organização federativa do território brasileiro¹⁷, no qual os municípios adquirem status de ente federado.

A história e o desenvolvimento do federalismo no Brasil¹⁸ mostram como desde o período colonial, Portugal divide a nova colônia em capitanias hereditárias, administradas por capitães, dentro de uma estrutura político-administrativa extremamente fragmentada num território de grandes extensões. Porém será um tipo de organização, que encontra-se alheio ao espírito de autonomia do *self government* anglo-saxão¹⁹, e de exercício de atribuições mal definidas. Não surge por "vontade organizativa" dos povoadores, mas vem o município a se constituir por vontade da autoridade régia, servindo sua fundação para "lembrar da autoridade da Coroa" (FAORO, 2000, p.173)²⁰. Faoro acrescenta que "o município com sua autonomia tolerada e medida, estimulada para cumprir os desígnios do Soberano, transformava com simplicidade as rendas

¹⁷ A República Federativa do Brasil se organiza político-administrativamente em União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição de 1988, segundo o artigo 18; cada ente federado conta com suas competências definidas nos artigos 21 a 30.

¹⁸ Ver com mais detalhe Faoro (2000).

¹⁹ Ver, sobre Federalismo e sua constituição nos EEUU, Arretche (2001) e Medeiros (1947).

²⁰ Segundo Arretche (2001), existe uma discussão entre diferentes linhas de pensamento que discordam sobre o tema do federalismo no Brasil. Segundo autora, linhas de pensamento clássico da Ciência Política como Riker (1975) analisam o caso brasileiro segundo a visão da Ciência Política norte-americana e pelo qual manifesta que o Brasil já era uma federação em 1934; em contrapartida, Wheare (1964) afirma que o Brasil nunca foi, nem é uma Federação, até hoje. Assim a autora afirma que, na conformação das federações contemporâneas, diferentes condicionantes históricos têm influenciado suas trajetórias, e que portanto o campo da Ciência Política deve continuar seus estudos sobre o tema a fim de avançar nesse campo de investigação.

e tributos em moeda. Assim as receitas públicas valiam bem umas migalhas de liberdade" (p.171).

Nesse cenário organizativo, o mesmo autor (2000) coloca um dado muito interessante: o fato de que entre a Metrópole e a Colônia vai começar a atuar o setor privado no exercício de funções públicas, o que imprime marcas características na organização do território: "governar, dada a estrutura que os interesses articularam, consistia em proteger, gerar e orientar a camada que tinha o poder econômico" (p.378). Nesse contexto, o município aparece, segundo o autor, como

[...] Um instrumento vigoroso, eficaz, combativo para frear os excessos da aristocracia e para arrecadar tributos e rendas. O modelo serviria, além disso, a outro propósito, também coevo à corrente municipalista portuguesa: o povoamento, com a disciplina dos moradores. (FAORO, 2000, p.170).

Essa marca vai acompanhar toda a história do federalismo brasileiro, no sentido de que a luta pelo poder entre as camadas detentoras do poder econômico e o poder central vai fazer um movimento contínuo entre experiências centralizadoras, ora de descentralização do poder, de acordo com os interesses da camada economicamente dominante, segundo as medidas adotadas pelo governo central.²¹

O sistema das capitanias influencia a organização do território, na delimitação das 20 Províncias (Império 1822-1889), transformadas logo em estados no período da República, em 1889.

Os esforços para manter a centralização política e administrativa na vastidão do território brasileiro se articulam com os poderes regionais que administravam a lei e a ordem no interior do país²² criando uma intrincada prática de pactos informais entre os dois atores. Com o desenvolvimento econômico de alguns estados, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, chega a demanda ao governo central de mais participação e influência política desses estados; assim, os interesses regionais vão ser um tipo de "freio" para o desenvolvimento do governo federal,

²¹ Ver Carvalho (1993).

²² Ver Faoro (2000) e Leal (1997).

durante o período de "política dos governadores"²³. Durante o governo de G. Vargas (Revolução de 1930), a autonomia dos estados foi significativamente reduzida pela imposição de "interventores" no lugar de governadores, e durante o Estado Novo (1937-1945), o governo central vai aumentar a concentração de poder.

O regime federativo vai ser restabelecido, após a derrubada de Vargas em 1945, período no qual as elites regionais peleiam pelos cargos a governador (como um passo prévio à conquista da Presidência). Os governadores passaram a ser eleitos pelas assembleias estaduais no período da ditadura militar instalada em 1964. O processo de democratização, por meio da eleição direta dos governos estaduais, aconteceu antes das eleições diretas para presidente da República, o que contribuiu para a relevância política destes entes da federação²⁴.

As diferentes constituições e legislações brasileiras, prévias à Constituição Federal de 1988, nos podem dar uma pista de como esse federalismo se foi conformando no decorrer dos períodos, partindo da ideia de que elas constituem elementos importantes para entender suas características. De outro lado, podemos ver nelas, como a questão dos estados e municípios, suas competências e autonomia vão ser, de certa forma, produto dos diferentes movimentos políticos das camadas e interesses dos dirigentes de cada instância política.²⁵

Na Constituição do Império (1824) se reconhece o papel político das unidades territoriais; estas elegiam assembleias que tinham autonomia para legislar sobre questões estritamente locais (como, por exemplo, educação).

A Constituição de 1891 inaugura a forma federativa, com o surgimento da República, foi responsável pelo caráter "estadualista" (União, estados e municípios se constituíam em entes federados, com atribuições específicas e definidas pela Constituição. Os municípios ficaram sob a "tutela" do governo Federal, o qual restringiu suas possibilidades de autonomia. As elites regionais viram incrementado seu poder, já que a Constituição habilitava os estados a desenharem suas próprias constituições, e

²³ Ver Abrucio e Costa (1998).

²⁴ Ver Abrucio e Costa (1998).

²⁵ Neste trabalho se apresenta uma breve descrição de alguns aspectos referentes ao federalismo nas constituições anteriores a 1988. Para aprofundar o tema, sugere-se ver Souza (2001) e Souza (2005, p.107-109).

também deixava os municípios entregues aos desígnios políticos e econômicos dos grupos dominantes locais.²⁶ Nas Constituições que se seguiram, (1934, 1937, 1946), o que vai acontecer é

uma crescente sobreposição de funções em diversas áreas de atuação do poder público. Assim cada vez mais a União, os estados e os municípios, tem sido responsáveis por áreas comuns, como educação, saúde, transporte e meio ambiente, mas sem que haja nenhum tipo de coordenação. (AVELAR; CINTRA, 2007, p.215).

Na Constituição de 1967, durante o período de regime militar, os municípios continuaram sob a tutela do Governo central, ou melhor, enfatiza-se o caráter hierárquico de poder, no governo federal. As RMs foram criadas durante esse período, na década de 1970.

Em resumo, o processo de centralização do poder nas mãos do governo federal tem sido o principal instrumento de "administração" do federalismo desde 1930, criando um sistema desorganizado de descentralização. Esse federalismo não transcorre num vácuo político institucional, socioeconômico ou histórico, antes se encontra permeado por esses elementos conjunturais. No Brasil, desde os anos 30, a União vem tendo presença marcante quanto a vincular a sua capacidade de legislar sobre questões comuns aos demais entes que formam parte da federação. Souza, C. (2003, p.7) coloca complementarmente que "também tem sido a marca desta Federação as respostas favoráveis às demandas municipais nos momentos críticos de restauração dos regimes democráticos".

1.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E LDB (LEI N.º 9.934/96) E AS REGIÕES METROPOLITANAS

Atualmente, a Constituição de 1988 define minuciosamente a organização da federação, sendo o Brasil uma República Federativa, composta pela União, os

²⁶ Leal (1997, p.97) entende que esse fenômeno também se manifestaria durante outros momentos da história brasileira.

Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Art. 18), todos eles com autonomia legislativa e tributária definidas pela Constituição (Art. 29 e 30), sendo uma federação em continua expansão, já que o Art. 18 (parágrafo 3 e 4) permite a criação de estados e municípios, dependendo da aprovação popular, das assembleias legislativas (para os municípios) ou do Congresso Nacional (no caso dos estados).

Os artigos 20 ao 25 são os que estabelecem as competências dos entes federados; entretanto, os artigos 20 a 22 limitam o espaço de atuação dos estados, na medida que definem detalhadamente não apenas quais são as competências *exclusivas* da União, mas também as *comuns* (todos os membros da Federação podem exercer) e as *concorrentes* (sobre as quais tanto a União como os estados podem legislar). As competências comuns e compartilhadas constituem uma oportunidade para que haja cooperação entre União, estados e municípios, em áreas como, por exemplo, educação; no entanto, no Capítulo II, o artigo 24 (parágrafo 4)²⁷ "limita" essa possibilidade, quando estabelece que em caso de existir conflito entre leis estaduais e federais, sempre prevalecerão estas últimas. O poder central garante certa prática de controle centralizado sobre a legislação, e como demonstramos em um capítulo posterior²⁸, dificilmente o governo federal "renuncia" ao direito de legislar sobre um assunto no qual tenha qualquer interesse.

O parágrafo único do artigo 23 estabelece a necessidade de proposição de uma lei complementar para definir as regras de cooperação entre União, Estados e Municípios, "visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional", porém ainda não tem sido proposta por nenhuma esfera governamental.

O processo de descentralização em curso no Brasil desde os anos 80 e consolidado pela Constituição de 1988 possibilitou a disseminação de posturas municipalistas as quais foram enfrentadas com um tipo de planejamento ligado a uma fragmentação da ação pública circunscrita ao espaço local, denominado neolocalismo (MELO, 2000), onde os governos locais implementam estratégias locais de desenvol-

²⁷ Na Constituição Federal de 1988, tal artigo menciona: "a supervivência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário".

²⁸ Ver diferentes tipos e graus de descentralização adotados pelos diferentes atores das diversas esferas de Poder, segundo Falleti (2006).

vimento diante da ausência de estratégias nacionais de desenvolvimento.²⁹ Pode-se indagar em que medida este "reforço" do poder local não constitui um tipo "renovado" do antigo sistema fragmentado de organização político-administrativo, que favorece ao "exercício de atribuições mal delimitadas" (FAORO, 2000, p.204) característico da época colonial. Já este autor salienta o fato de que na criação dos municípios no Brasil, há um interesse do tipo econômico e administrativo da Coroa Portuguesa (que buscava garantir a dominação territorial e a arrecadação de rendas) criando-os antecipadamente de forma legal, antes de que existissem de forma concreta³⁰.

Assim, desde as suas origens, o federalismo expresso nas diversas constituições nacionais brasileiras parece distanciar-se da realidade político-administrativa da organização do território.³¹ Embora a Carta Magna delimite atribuições, responsabilidades e competências a cada ente federado, na prática, a divisão do território, das competências e responsabilidades, extrapola os limites fixados como no caso das RMs, onde várias esferas devem cooperar a fim de satisfazer as demandas para além dos limites territoriais, sem uma estrutura político-administrativa que as articule.

As intrincadas relações intergovernamentais entre os diversos atores das diversas esferas políticas e territoriais mostram poucos indícios de real "governança" do território brasileiro, num clima de superposição de atuação de atores e de falta de políticas concretas que favoreçam a cooperação. A política brasileira desde seu início foi marcada por constante luta entre a preeminência do poder local dos coronéis e o poder central do Estado, conjugado com a existência de instituições representativas na política³². Cabe perguntar se, atualmente, a organização institucional do território

²⁹ A questão do "neolocalismo" encontra-se desenvolvida no capítulo referente à Gestão Metropolitana da presente dissertação, segundo Harvey (1989) de quem Melo (2000) resgata o conceito.

³⁰ "a organização dos núcleos locais... não é posterior ou mesmo concomitante à sua organização social: é-lhes anterior. Nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas.[...] No estabelecimento das cidades e vilas, estas já tem no seu próprio fundador o seu capitão mor regente, com a carta concedida pelo rei ou pelo governador. Essa carta é concedida, antes mesmo, muitas vezes da fundação da vila ou da cidade, o que acentua ainda mais o caráter extra social do governo local" (FAORO, 2000, p.172.)

³¹ A respeito das bases ideológicas sobre as quais se desenvolveu o federalismo no Brasil, ver o debate apresentado por Viana (1939).

³² Ver Leal (1997). Nesta obra Leal aponta ao fenômeno do coronelismo como produto da superposição do sistema representativo sobre uma realidade social e econômica "inadequada", a dependência estrutural do município aos estados e à União e a baixa comunicação do sistema local com o resto do território.

e o fortalecimento do município têm superado essas marcas, e se os novos espaços de participação social são "suficientes" para satisfazer as demandas sociais da população.

Parece existir uma contradição entre as "expectativas" que se têm a respeito da organização territorial (RMs) e suas possibilidades de inovação na gestão territorial, política e social, em um clima de "fortalecimento" dos municípios. Como mostramos neste trabalho, os municípios "polos" das RMs de Londrina e Curitiba (Estado do Paraná) contam com "vantagens" decorrentes de suas possibilidades de concentração do fluxo econômico, porém, ao mesmo tempo, são fortes espaços de reprodução e agudização da segregação espacial, social, econômica e educativa.

No transcurso dos anos oitenta, o Brasil vivenciou um processo amplo de descentralização o qual definiu a autonomia do poder local. A partir da Constituição Federal de 1988, o município foi consagrado como um ente da federação, sendo-lhe atribuído competência tributária própria³³, capacidade política eletiva e de autorregulação. A Constituição de 1988 representou, para os governos locais, um significativo aumento de suas participações na receita fiscal, de 9% em 1980 para 15% em 1994, também "a evolução da participação na receita própria dos governos municipais no mesmo período (de 3% para 5%) evidencia que a ampliação da sua participação no bolo fiscal decorreu, principalmente, das transferências federais" (AFFONSO, 1996, p.3). A luta dos governos subnacionais pela descentralização tributária iniciou-se no final dos anos 70, com a emergência da crise econômica e com o processo de redemocratização do país. Esse movimento de descentralização fiscal³⁴ implicou, por um lado, uma ampliação de recursos (escassos) em relação à ampliação das competências municipais no setor social (educação, saúde entre outros)³⁵ e, por outro, uma intensificação da

³³ A federação brasileira adotou desde seu origem, na Constituição Federal de 1891, o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos estados e da União. Os municípios só passaram a ter competência exclusiva para decretar tributos a partir da Constituição de 1934, assegurando-lhes recursos próprios, e passando também a receber parcela de um imposto estadual. (SOUZA, 2005).

³⁴ A descentralização deu-se, principalmente, por meio de sucessivas emendas constitucionais (n.º 23/83 e n.º 79/84) que ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (AFFONSO, 1996).

³⁵ A infraestrutura urbana (como transporte, saneamento ou energia) e de serviços (saúde, educação, habitação) está, na maioria do território, sob esfera do poder estadual ou federal. Muitas dessas redes superam os limites de um município, e dificilmente uma cidade de forma isolada dispõe de força política suficiente para atrair investimentos e gestão dessa infraestrutura. A qualidade e a disponibilidade, no território municipal, de tais serviços estão determinadas pelo modelo de gestão territorial, o que impacta de diversas formas na população e na economia das cidades.

vida política local que se enfrenta, no caso das RMs, com demandas cuja territorialidade supera claramente os limites do município.

Esse novo cenário colocou em evidência a não legitimidade e representatividade dos órgãos de gestão metropolitana (quando estes existem) contribuindo para esvaziá-los, ainda mais, quando não para extingui-los, e ausência de uma política que prevê tais órgãos de gestão (ROLNIK; SOMEKH, 2000). Surgem associações de municípios e consórcios, mas sempre ligados a temas particulares como saneamento, transporte ou meio ambiente, que procuram enfrentar os problemas além dos limites territoriais, porém sendo limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa (ARRETCHE, 2002). Esses esforços de gestão supramunicipal se encontram com a limitação de não controlar os organismos ou de não contar com os recursos necessários para a implementação de suas decisões.

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), houve uma implementação de reforma do Estado, a partir da vigência da Constituição de 1988, a partir da qual, como afirmamos anteriormente, o Brasil se tornou um dos sistemas federais mais descentralizados do mundo, tomando-se como indicadores a participação na receita tributária do país e o grau de autonomia para tributar e gastar por parte dos estados e municípios.

A constituição ampliou a base de incidência do antigo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), de competência dos estados, incorporando bases tributárias de impostos federais preexistentes, e transformou-o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Além de isso aumentou o percentual de transferência aos estados da receita derivada do Imposto sobre a Renda (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), pela via dos Fundos de participação. O Governo de Fernando Henrique não conseguiu alterar essa moldura, tanto assim que as transferências totais – constitucionais e voluntárias – da União aos estados e municípios aumentaram de 5,22% do PIB para 7,02% entre 1995 e 2001. (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p.480).

Outras medidas visaram ao controle do gasto como a Lei de responsabilidade fiscal; programa de redução da participação dos governos estaduais nas atividades bancárias e o refinanciamento das dividas de estados e municípios, associado a programas de ajuste fiscal, "[...] favorecendo a não utilização dos recursos dos bancos estaduais para fins políticos" (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p.481).

Segundo Affonso (1996), durante esse período 1989 a 1991, aumentou a participação dos estados em municípios no gasto social total (no caso de educação,

aumentou em 69%) e se produz uma diminuição da participação da União. Assim, as esferas subnacionais de governo "passaram a assumir maiores encargos, embora de maneira descoordenada e diferenciada em cada uma das regiões" (AFFONSO, 1996, p.4). A questão da eficiência dos governos subnacionais na administração de seus gastos diz respeito, em grande medida, à problemática da divisão de competências entre os três níveis de governo. A Constituição de 1988 não foi suficientemente explícita na atribuição de encargos, já que não estabelece uma divisão "estrita" de responsabilidades em uma federação tão heterogênea, como a brasileira, o ocasiona a superposição de funções entre os diversos entes federados. Os estados e municípios acabaram assumindo novas responsabilidades em decorrência de um volume maior de recursos, no caso das RMs, são "chamadas" atuar de forma cooperativa, o que pressupõe, por um lado, um tipo de "governança" que acontece entre diferentes níveis institucionais, que se apoia na cooperação horizontal entre municípios, por outro lado, que estes são entes federados "eqüipotentes" (embora com estruturas socioeconômicas diversificadas), num país marcado por gigantescas desigualdades socioeconômicas, inter e intrarregionais.

Esse aumento do protagonismo dos governos locais e os processos de descentralização foram entendidos como dimensões essenciais para a superação da etapa anterior autoritária³⁶. A descentralização como processo tem duas vertentes, segundo Rolnik e Somekh (2000, p.83),

a primeira, utilizada por tendências democratizantes, considera a descentralização uma possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta da cidadania e o controle e responsabilização social; e a segunda, focaliza apenas os processos de modernização gerencial da gestão pública, entende a descentralização como a possibilidade de aumento da eficiência do governo local. Na prática, é a coalizão política que dá suporte as reformas que definem a preponderância de uma ou outra vertente.

³⁶ No que se refere à relação entre a descentralização e democracia, encontram-se dois polos de opiniões: para alguns "a descentralização seria um mecanismo de redistribuição do poder político que permeabilizaria o Estado às pressões e à participação dos setores populares; para outros, entretanto, a descentralização representaria uma estratégia de deslocamento da alternativa popular para o plano local, macroeconômico, enquanto permanecem centralizados, com uma lógica transnacional, os espaços das principais decisões políticas" (AFFONSO, 1996, p.7).

Para Hotz (2000), a organização metropolitana pós-Constituição de 1988 traz desafios para a redistribuição de competências entre os níveis de governo nacional, estadual e municipal. A CF de 1988, no seu artigo 1 e 29, declara o município como parte integrante do pacto federativo, por meio de sua Carta própria (Lei Orgânica Municipal) promulgada pelo Legislativo local. Nos artigos 21, 22, 23 e 24 estabelece-se a concepção de federalismo e cooperação – redistribuição de competências entre a União, os estados e municípios. O Governo Federal será um agente normativo ou regulador da atividade econômica, fiscalizando, incentivando e planejando, sendo fundamental para o setor público e indicativo para o setor privado. Em relação à organização do território, os artigos 21 inc. XX; 24 inc. I e 30 inc. VII, tratam da realidade urbana como fenômeno a ser objeto da ação do governo, sendo o âmbito municipal responsável pela política urbana. (Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana obrigatório para cidades com mais de 20.000 hab.).

Até 1988 existia "uma falência dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional, no âmbito metropolitano no país" (HOTZ, 2000, p.3). Nesse contexto, o município assume um papel de destaque, "[...] não pela existência de políticas descentralizadas, mas pelo seu relativo deslocamento da jurisdição dos estados" (SOUZA, C., 2003, p.5). A partir de meados dos anos 90, os governos locais passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, a partir das regras e de recursos federais, as quais visam garantir padrões mínimos de atendimento.

Assim, significa que em diversas áreas, a elaboração e execução das políticas sociais se realizariam de forma conjunta, entre os entes federados, como resultado do processo de descentralização pós-1988. Souza (2004) sintetiza em um quadro a diversa a distribuição de competências concorrentes e competências municipais:

QUADRO 1 - COMPETÊNCIAS CONCORRENTES⁽¹⁾ E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇOS/ATIVIDADES
Federal-estadual-local (competências compartilhadas)	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde e assistência pública - Assistência aos portadores de deficiência - Preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural - Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais - Cultura, educação e ciência - Preservação das florestas, da fauna e da flora - Agricultura e abastecimento alimentar - Habitação e saneamento - Combate a pobreza e aos fatores de marginalização social - Exploração das atividades hídricas e minerais - Segurança do trânsito - Políticas para pequenas empresas - Turismo e lazer
Predominantemente local	<ul style="list-style-type: none"> - Pré-escola e educação fundamental - Saúde - Preservação histórica e cultural
Apenas local	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte coletivo - Uso do solo

FONTE: Souza (2004, p.30)

- (1) Entende-se por competências concorrentes, a "[...] possibilidade jurídica de várias pessoas jurídicas políticas poderem legislar sobre determinada matéria. A Constituição Federal é a que ira determinar se pessoas jurídicas políticas, que não a União, poderão legislar, editando leis (a) ora suprimindo a ausência de normas federais sobre determinada matéria, (b) ora adicionando pormenores à regra federal básica editada" (CRETELLA JR., 1991 *apud* OLIVEIRA, 1997, p.1198).

A oferta escolar assegurada na Constituição de 1988^{37,38} encontra-se imersa no contexto de descentralização da política educacional brasileira³⁹, e a ampliação da participação municipal na oferta de educação obrigatória (GOUVEIA, 2008, p.28).

Quanto à distribuição de competências, a Constituição Federal de 1988, no Título III, Capítulo II, art. 22, salienta que é competência da União legislar sobre as diretrizes das bases da educação nacional, ficando as legislações educacionais dos estados e municípios sujeitas aos princípios da Carta Magna⁴⁰. Será competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar acesso à cultura e à educação, ao ensino e ao esporte segundo os artigos 23 e 24. Em relação aos Municípios, no Capítulo IV, no art. 30, está previsto que a eles compete legislar sobre questões de interesse local, suprir a legislação federal e

³⁷ Para uma leitura complementar sobre Municípios e educação nas Regiões Metropolitanas de Curitiba e Londrina, ver: Gouveia (2008).

³⁸ Sobre a questão dos municípios e a oferta escolar expressada nas Constituições brasileiras anteriores a 1988, ver Ribeiro (1995), Teixeira (1999), Saviani (1997), Farenzena (2006 *apud* GOUVEIA, 2008), entre outros.

³⁹ Ver Oliveira Romualdo (1997).

⁴⁰ O § 4.º, do Artigo 24, expressa claramente que "A supervivência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

estadual quando for preciso e, entre outras questões manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental. Por conseguinte, esta competência não é exclusiva do município⁴¹, já que não veda a atuação das demais esferas nesses níveis de ensino, ao contrário, expressa a responsabilidade da União para com o ensino fundamental.

Outras definições encontram-se na parte específica de educação, Título VIII, Capítulo III, Seção I, "da Educação", nos artigos 205 a 214, enfatizando no artigo 211 que

a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios organizaram em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1.º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2.º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escola.

A possibilidade de que os municípios estabeleçam seu sistema de ensino, isto é, um sistema municipal de educação, é um fato "novo". De todas formas, cabe mencionar que a falta de definição explícita de funções parece ser uma das características desta Carta Magna, já que no caso dos municípios, "[...] atuaram 'prioritariamente' no nível fundamental e pré-escolar, não tem caráter imperativo" (OLIVEIRA, 1997, p.187). Salieta Oliveira (1997, p.187-188):

A Constituição Federal, ao detalhar as competências dos diferentes níveis da administração Pública para com a educação, não impediu sua atuação em qualquer deles, mas procurou estabelecer competências "prioritárias", claramente a União com o terceiro grau e os municípios com a pré-escola. O ensino fundamental é de competência "dupla", tanto municipal quanto estadual. Apesar de ser previsto "prioritariamente" como responsabilidade do município, com a incorporação da educação infantil, que abrange educação de zero a seis anos – ao sistema educacional e explicitando-se a sua responsabilidade para o município, os encargos para esta esfera da administração aumentaram muito, acabando por "forçar" ao Estado a atender também a parte da demanda nesse nível.

⁴¹ Segundo a Constituição, no seu art. 208, inciso IV manifesta que o dever do Estado com educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola as crianças de 0 a 6 anos de idade, embora a matrícula não seja obrigatória.

A vinculação constitucional de recursos para educação está contemplada no artigo 212, que expressa:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em relação a essa questão,⁴² cabe mencionar que o incremento das matrículas no ensino fundamental municipal vai ser consequência da Emenda Constitucional n.º 14, que cria recursos para ensino fundamental, e o Fundef⁴³, em 2007, com aprovação do Fundeb, passou a distribuir os recursos, no total da matrícula da educação básica⁴⁴.

As diferentes esferas enfrentam o atendimento da demanda de formas diferenciadas, a disparidade na distribuição das responsabilidades encontra-se determinada pelo desenvolvimento e pela expansão da rede de ensino em cada região do que por qualquer tipo de distribuição formal.

No caso do Paraná, durante a vigência do Fundef,

o estado não teve complementação de recursos, pois o per capita realizado no Paraná esteve sempre acima do mínimo definido nacionalmente. Portanto, a distribuição de recursos do fundo foi consequência da capacidade tributária do próprio estado. (GOUVEIA, 2008, p.44).

Esse exemplo nos mostra como, na realidade, diferentes tipos de "soluções" são encaradas por cada um dos responsáveis do serviço educativo; porém, é sabido que o território brasileiro apresenta desigualdades populacionais, econômicas e sociais, o que não garante que todas as "soluções" sejam efetivas em todas as regiões.

⁴² Especificamente sobre financiamento da educação, ver Gouveia (2008, capítulo I, p.43-49).

⁴³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, substituído em 2007 pelo FUNDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Tal fundo agrega recursos provenientes de determinados impostos os quais são redistribuídos segundo o número de matrículas no ensino fundamental regular, nas redes de ensino fundamental e estadual em cada estado brasileiro.

⁴⁴ Ver dissertação de Noguchi (2009).

A LDB, Lei n.º 9.394/96, também vai definir questões relativas à gestão municipal da educação. Tomando como referência esta lei, sintetizamos no quadro a seguir as diferentes competências de cada ente federado:

QUADRO 2 - LEI N.º 9.394: TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL (COMPETÊNCIAS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO)

ESFERA DE GOVERNO	COMPETÊNCIAS
União	Coordenar a política nacional de educação de forma articulada, tendo uma função supletiva e redistributiva em relação às demais instâncias educacionais (Art. 8, §1.º); Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino, <i>com atendimento prioritário a escolaridade obrigatória</i> (função supletiva e redistributiva) ⁽¹⁾ . (Art. 9.º, Inc. III); Autorizar, credenciar, supervisionar, avaliar e reconhecer os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino (Art. 9.º, inc. IX). As atribuições constantes do inc. IX poderão ser delegadas aos Estados e Distrito Federal, desde que tenham instituições de educação superior (§ 3.º). Art. 16: o sistema federal de ensino compreende: as instituições mantidas pela União, instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.
Estados	O Art. 10, expressa que os estados devem organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino (Inc. I); Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino (Inc. IV); <i>Assegurar</i> ensino fundamental e oferecer <i>com prioridade</i> ensino médio (Inc. VI); assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual (Inc. VII). Art. 17: Os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal compreendem: instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual e pelo distrito Federal; instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; Instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada, órgãos de educação estaduais. Ensino médio e modalidades: predominantemente estadual
Municípios	O Art. 11, expressa que incumbe aos Municípios organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e os Estados (Inc. I); exercer a ação distributiva em relação às suas escolas (Inc. II); Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (inc. IV), " Oferecer educação infantil em creches e pré-escolas, e, <i>com prioridade, o ensino fundamental</i> , permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades na sua área de competência, e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino" (Inc. V); assumir o transporte escolar da rede municipal (inc. VI). Num parágrafo único se salienta que "Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica". Art. 18: "os sistemas municipais de ensino compreendem as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal, as instituições de educação infantil mantidas e criadas pela iniciativa privada, e os órgãos municipais de educação". Educação infantil e modalidades: predominantemente municipal.
Estados e Municípios	Definir conjuntamente formas de colaboração na oferta de ensino fundamental, assegurando a distribuição proporcional das responsabilidades, segundo a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma das esferas do Poder político (Art. 10, inc. II); elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com planos nacionais, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (Inc. III). Ensino fundamental e modalidades: predominantemente estadual e municipal.
União, Estados e Municípios, Distrito Federal	Organizar em regime de colaboração os respectivos sistemas de ensino (Art. 8). Elaborar o Plano Nacional de educação (Art. 9.º, I) ⁽²⁾ . Estabelecer competências e diretrizes para educação infantil, o ensino fundamental, médio e superior (Art. 9.º, Inc. VI). Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar (ensino fundamental, médio e superior, com cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidades sobre esse último nível de ensino, objetivando a melhoria da qualidade de ensino (Art. 9.º, inc. VI e VIII).

FONTE: Cury (2004, p.30-33). Grifos nossos e quadro elaborado pela autora com base na legislação

(1) Art. 75 e 76, nesta Lei (Lei n.º 9.394/1996). A ação supletiva e distributiva terá por objetivo corrigir progressivamente as disparidades de acesso e "garantir padrão mínimo de qualidade" (Art. 75) "A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de usos constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade" (§ 2.º) Os recursos serão transferidos a cada estabelecimento de ensino, considerando a matrícula efetiva (§ 3.º). Por outra parte se expressa, que "A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do Art. 10 e o inciso V do artigo 11 desta Lei, em número inferior a sua capacidade de atendimento" (§ 4.º). O art. 76 define que "A ação supletiva e redistributiva prevista no art. anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais".

(2) Lei n.º 10.172/2001 Plano Nacional de Educação.

Como estabelecem tanto a Constituição de 1988 quanto a Lei n.º 9.393/96 (LDB), os Municípios são responsáveis pela organização das suas redes de ensino, na área de educação fundamental (em colaboração com os Estados) e infantil (prioritariamente), podendo constituir seu próprio sistema de ensino, tendo assim autonomia pedagógica e administrativa de gestão das escolas:

há portanto, uma gama de questões que o município regula no âmbito da educação; política de contratação e remunerações de professores, provimento das condições de oferta nas escolas, políticas e programas de distribuição de recursos são alguns exemplos disto. (GOUVEIA, 2008, p.49).

De forma próxima à Constituição Federal, possibilitam-se várias formas de concretizar as responsabilidades que competem a cada esfera de governo, definições "amplas", por meio de termos como "prioritariamente". Por outro lado, permanecem lacunas que cada um destes atores vai preencher segundo as condições econômicas e financeiras municipais e as relações político-partidárias presentes na conjuntura política, econômica e social da região.

As consequências dessa configuração federativa e das prescrições legais referentes à oferta de educação básica ficarão visíveis, como veremos, nas condições próprias das RMs, que passam, nesse contexto legislativo, a requerer uma intensificação na articulação entre as três esferas de poder e a construção e manutenção de um sistema político que inclui uma divisão do poder territorial e uma tarefa que luta contra o desequilíbrio, atravessado por tensões e conflito.

Com o "fortalecimento" do município, a busca do desenvolvimento local⁴⁵ se encontra inserida num contexto de transferência de funções e ações para o âmbito local (municípios). As "vantagens" do âmbito local estariam relacionadas a uma maior aproximação das instituições com os atores econômico-sociais e a população e o menor volume dela, o que poderia possibilitar a conformação de governos próximos e a instauração de novas formas de cooperação. Rojas (2009) observa que os políticos e burocratas locais conhecem melhor do que os nacionais ou regionais

⁴⁵ Entendemos por desenvolvimento local "[...] como proceso de ampliación de oportunidades para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, así como la movilización completa de sus capacidades y recursos para el beneficio común en términos económicos, sociales, políticos, y culturales" (ALTSCHULER, 2003, p.2).

as necessidades locais, embora se deva tomar essa afirmação com um pouco de cautela num contexto de históricas relações clientelistas em nível local, no Brasil.

A possibilidade de cooperação poderia ser um elemento de amortecimento dos efeitos negativos da competição entre cidades pelos recursos e da exacerbação do local. A ideia de cooperação resgata e reforça a multiplicidade de identidades sublocais, tendo como elemento-chave o fortalecimento da instância regional. Porém, como afirma Altschuler (2003), esse tipo de proposta de articulação muitas vezes se confronta com uma fragilidade técnica, financeira e institucional dos municípios.

A partir da Constituição de 1988, começa um processo de fortalecimento dos governos subnacionais, pelo qual os municípios passaram a ter direito a promulgar suas próprias leis orgânicas, a criação das RMs passou a ser competência da esfera estadual, entre outras questões. Esta Constituição foi elaborada num contexto de descentralização e federalismo, no qual a "gestão metropolitana não era prioridade, até por representar o esvaziamento do poder municipal, operado durante o período militar" afirmam Rolnik e Somekh (2000, p.86). Por sua vez, Souza, C. (2003) afirma que as RMs se acham condicionadas pelo regime político, na medida em que, instituídas na década de 1970, elas têm uma forte marca de autoritarismo e centralismo, como dito anteriormente. Dessa forma, este assunto simplesmente não foi tratado na Constituição Federal de 1988, delegando para as Constituições Estaduais⁴⁶ a responsabilidade de definições e atribuições, as mesmas "tratam o

⁴⁶ A Constituição Estadual do Paraná (1989) no capítulo 3, dedica seis artigos a questão metropolitana. Assim:

Art. 21. O Estado instituirá, mediante Lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando-se a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional;

Art. 22. O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões deverá adequar-se às diretrizes de desenvolvimento do estado;

Art. 23. É facultada a criação, mediante Lei, de órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum;

Art. 24. Para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, serão destinados recursos financeiros do estado e dos municípios integrantes previstos nos respectivos orçamentos anuais.

Art. 25. Poderão os Municípios, com anuência e fiscalização das respectivas Câmaras Municipais, tendo em vista interesses mútuos, associar-se e conceder serviços públicos para utilização conjunta, a qualquer entidade com personalidade jurídica própria, direção autônoma e finalidade específica;

Art. 26. Serão instituídos, por lei complementar, mecanismos de compensação financeira para os municípios que sofrem diminuição ou perda da receita, por atribuições e funções do planejamento regional.

tema de forma genérica, e depois de dez anos ainda não se reconstruiu nem se reconceituou o espaço político metropolitano, ocasionando um vazio político institucional.

O federalismo proposto pela Constituição poderia desempenhar uma função de um "elemento amortecedor" das desigualdades inter e intra-regionais, de atuar no meio das disparidades que interferem nas capacidades dos governos locais no interior de uma RM, mas o fortalecimento dos municípios pode tornar-se um elemento que interfira com o desenvolvimento de uma gestão articulada nas RMs (por exemplo, os efeitos da competição entre cidades por recursos, gerado pelo individualismo local, pode ir em contra de possibilidades de ação conjunta regional). A possibilidade de constituir um elemento amortecedor seria sumamente interessante no caso das RMs porque elas supõem mais um ente/esfera na gestão governamental, uma possibilidade de governança de múltiplo nível as quais incluem padrões formais, informais, estruturas extraconstitucionais, formas legais e extralegais de articulação.

O arranjo federativo no Brasil se desenvolve num processo de descentralização de poder, de recursos financeiros e de maior autonomia para os municípios. Para as RMs, áreas de intensa articulação da vida social, econômica entre os municípios, que ganharam maior autonomia política, administrativa e econômica a partir da Constituição de 1988, por outra parte não foi criada na mesma medida (do ponto de vista legal e do desenvolvimento das políticas) estruturas que garantissem a articulação dessas regiões. Num mesmo movimento, o pacto federativo possibilita a criação de unidades territoriais (RM), o todo – e concomitantemente fortalece a parte (o município, como ente autônomo em relação à União e aos outros municípios), também acaba com a hierarquização entre estados e municípios.

As RMs supõem arranjos entre "iguais", sem uma estrutura política administrativa hierárquica que articule os municípios integrantes da região, os quais apresentam capacidades desiguais, mas competem entre si e compartilham o poder de deliberar sobre questões que afetam seus interesses.⁴⁷ Souza (2005) salienta que existe consenso sobre o fato que as heterogeneidades econômicas entre as regiões são o principal problema do federalismo brasileiro, e os dados "mostram que a concentração econômica regional aumentou nos anos 1990, após de um leve declínio registrado

⁴⁷ Ver Figueredo e Limongi (1999) sobre a divisão de poder entre os entes constitutivos da federação e sobre a existência de conflitos e negociações em torno dos interesses dos entes federados.

durante o regime militar" (p.106). Tal declínio se deve, segundo a autora, às altas taxas de crescimento econômico registradas (10% anual) que possibilitavam aos formuladores de políticas públicas interferir no desequilíbrio econômico entre as regiões.

Do ponto de vista constitucional, todas as unidades que conformam a federação possuem poderes e competências iguais; nesse sentido Souza (2005, p.111) coloca que "o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica". O modelo simétrico estaria expressado, desde o momento em que as regras sobre as competências, os recursos e as políticas públicas das entidades subnacionais são amplamente detalhadas na Constituição, não deixando "margem" para iniciativas específicas. Ademais,

o Supremo Tribunal federal vem decidindo sistematicamente que as constituições estaduais e leis reflitam os dispositivos federais [...] e ser subsumidas pelo que dispõe a legislação federal [...] Assim os estados acabam sendo apenas entes do Direito Federal (SOUZA, 2005, p.111),

na medida que as Constituições estaduais devem "obedecer aos princípios" da Constituição Federal.

Cabe destacar que, na Constituição, não aparece mencionado nenhum mecanismo que regule as relações intergovernamentais, prevendo uma lei complementar que fixará as regras de cooperação entre os entes da Federação, tendo em "vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional" (BRASIL, 1988). Porém esta lei nunca foi proposta pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Mas as relações intergovernamentais se dão na medida em que os governos partilham recursos federais, os municípios partilham impostos estaduais, e na coordenação de políticas sociais de educação e saúde. Além destas áreas, as

relações governamentais são altamente competitivas, tanto vertical como horizontalmente, e marcadas pelo conflito. Mecanismos cooperativos, tendem a depender de iniciativas federais. Apesar da Constituição prover de vários mecanismos que sinalizam o sentido do federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes, o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos. (SOUZA, 2005, p.114).

Dessa forma, vemos como variadas e desafiadoras questões são colocadas às RMs dentro deste contexto federativo. A Constituição veio trazer um maior equilíbrio entre

seus entes constitutivos, os quais enfrentam mudanças no âmbito macrossocioeconômico que limitam os recursos para políticas sociais que contribuiriam para corrigir as grandes e históricas desigualdades regionais, as que se vêm incrementadas com a abertura da economia brasileira.⁴⁸

Assim, para terminar, gostaríamos de retomar as palavras de Souza (2005, p.119), que destaca:

[...] A solução para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro depende menos de como o federalismo está hoje desenhado na Constituição e das instituições que o modelam do que (a) do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, em que o das desigualdades regionais inscreve-se, e (b) da redefinição de prioridades governamentais-temas portanto, do território das políticas públicas e não da Constituição.

1.3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E AS REGIÕES METROPOLITANAS

Por séculos o Brasil tem sido um país agrícola, sendo a questão urbana e a urbanização um movimento "moderno" na história da evolução do território. No começo, a "cidade era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante" (SANTOS, 2008, p.20). Durante os séculos XVI, XVII e XVIII, o processo de "urbanização" resultou em sessenta e três vilas e oito cidades. Será a partir do século XVIII que a cidade, o ter uma casa nela, começa a ser considerada como a "residência mais importante" dos grandes fazendeiros (SANTOS, 2008). O processo de geração de cidades ligadas às atividades econômicas como agricultura e mineração deu início aos posteriores processos de urbanização, e os processos de mecanização da produção ocasionaram um novo impulso ao processo de urbanização no Brasil.

O crescimento da população acontece de forma acelerada no fim do século XIX, representando a população urbana brasileira cerca de 10% do total.

⁴⁸ A Região Sudeste responde por 55% das exportações brasileiras, o Sul por 26% e o Nordeste por 8%, o Norte por 6% e o Centro-Oeste por 5% (AFONSO, 2004, p.16, *apud* SOUZA, 2005, p.118).

Conforme Santos (2008, p.24), "a população brasileira subirá de 9,9 milhões para 14,3 milhões, crescendo mais de 40% em apenas quinze anos".

A urbanização brasileira apresenta duas etapas, uma entre os anos 1940-1950, na qual os nexos econômicos modelam as dinâmicas urbanas na totalidade do território, e uma etapa anterior, na qual as funções administrativas são as determinantes dos processo de urbanização.

A partir da segunda metade do século XIX, o café e a implantação das estradas de ferro, bem como o desenvolvimento dos portos, trazem um incremento nas comunicações e uma incipiente fluidez no território. Obviamente, tal movimento se produz em algumas partes do território, ligadas ao desenvolvimento de uma atividade econômica que precisa de certa estrutura de comunicação e transporte para seu sucesso. Isso contribuiu para que surgissem espaços que dariam "suporte" às regiões de produção, por exemplo, do café, criando espaços diferenciados uns dos outros. Segundo Santos (2008), a partir dos anos 1940-1950 a lógica da industrialização (no sentido que contempla a questão social e de integração do território como uma das condições para que se expanda o consumo e que movimenta as relações além das atividades industriais) é que passaria a ativar o processo de urbanização.

Entre 1940 e 1980 a população urbana crescerá de forma acelerada, "há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,3%, em 1980 alcança 68,86%" (SANTOS, 2008, p.31). A esse fenômeno agrega-se o processo de urbanização, que a partir dos anos 1970 alcança um novo patamar.

De acordo com dados apresentados por Santos, a população aumenta e as aglomerações onde "a população ultrapassa os 100 mil habitantes não pára de crescer" (SANTOS, 2008, p.81). As cidades com mais de 100 mil habitantes em 1940 eram 18, já em 1980 somavam-se 142 cidades (Tabela 2).

TABELA 2 - NÚMERO DE LOCALIDADES, SEGUNDO TAMANHO NOS ANOS DOS RECENSAMENTOS DE 1940, 1950, 1960 E 1980

HABITANTES	1940	1950	1960	1970	1980
Entre 100 e 200 mil	11	15	28	60	95
Entre 200 e 600 mil	5	9	11	19	33
Mais de 500 mil	2	3	6	9	14
Total com mais de 160 mil	18	27	45	88	142

FONTE: Santos (2008, p.82)

Entre 1940 e 1980, as populações nas nove regiões metropolitanas do Brasil (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) dobram seus percentuais em relação à população total, passando de 14,98% em 1940 para 28,93% em 1980 (SANTOS, 2008). Desde 1950, como aponta o autor, há um crescimento da população total do Brasil que vai instalar-se nas Regiões metropolitanas; assim o percentual de aumento é de 28,75% entre 1940 e 1950, de 32,62% entre 1950 e 1960; já entre 1960 e 1970 ocorre um aumento de 37,46% e de 43,37% entre 1970 e 1980.

O incremento da população urbana é permanente. Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil vai experimentar um significativo crescimento da sua população urbana, sendo as capitais dos estados os principais centros para instalação dessa população. Em 1900 a população nas capitais do Brasil chegava a quase dois milhões de pessoas (1.965.279 população residente) e no ano 2000 essa população era de quarenta milhões de habitantes (40.388.490).⁴⁹ O crescimento da taxa de urbanização no Brasil mostra um incremento constante, segundo dados do IBGE (2009), atingindo em 2000 uma taxa de 81,23%. Conforme dados observados (série histórica IBGE), em 1940 a taxa de urbanização no Brasil era de 31,24%; em 1950, 36,16%, já em 1960 era de 45,08%.

O crescimento das cidades e os processos de industrialização vão acompanhados, geralmente, de demandas de infraestrutura e de serviços com a finalidade de satisfazer as demandas da população que se instala nas regiões urbanas. Porém muitas dessas demandas não são atendidas de forma "satisfatória" para grandes contingentes populacionais, os quais acabam sendo excluídos do espaço urbano e deslocados para a periferia, degradando suas condições de vida, o que daria mostras da "incapacidade" do sistema de organização social e espacial:

[...] a concentração espacial de trabalhadores em cidades e áreas metropolitanas de dimensão cada vez maior determina, por sua vez, a concentração e interdependência crescentes do conjunto de meios de consumo que lhe são necessários [...] E é esta a contradição estrutural que provoca a crise urbana: os serviços coletivos requeridos pelo modo de vida suscitado pelo desenvolvimento capitalista não são suficientemente rentáveis para serem produzidos pelo capital, com vistas a obtenção de lucro. (CASTELLS, 2008, p.20-22).

⁴⁹ Censos demográficos 1940-1991; 1950-1991 e Censo 2000 IBGE.

No caso do Brasil, Oliveira (2003) salienta que o crescimento populacional nas cidades denota um resultado de um processo de acumulação global e "da expansão capitalista, e [...] reforça a tendência de concentração de renda" (p.58). O autor destaca que o crescimento urbano é a contrapartida da menor ponderação das atividades agrícolas e aumento de produtos industrializados e serviços. Portanto,

o incremento da urbanização no Brasil obedece à lei do decréscimo da participação da agricultura no produto total [...] Ora, o processo de crescimento das cidades brasileiras não pode ser entendido senão dentro de um marco teórico onde as necessidades da acumulação impõem um crescimento dos serviços horizontalizado, cuja forma aparente é o caos das cidades. (OLIVEIRA, 2003, p.60).

O crescimento populacional experimentado no século XX, no Brasil, não teve a adequada resposta por parte do poder público, no sentido de atender às demandas de um número cada vez maior de residentes, o que contribuiu para aprofundar as desigualdades dessa população, neste caso, a urbana. Este movimento de expansão das cidades, no contexto de expansão do capitalismo no Brasil, assume características que lhe são próprias. Nas palavras de Oliveira (2003, p.60)

a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo *preserva* o potencial de acumulação liberado *exclusivamente* para os fins de expansão do próprio novo.

Como citado anteriormente, na introdução deste trabalho, Ribeiro (2005) afirma que desde a década de 1970 as transformações econômicas em curso têm impactado de diversas formas a questão territorial e social, novas transformações na relação entre os habitantes de um mesmo espaço e precariedade nas condições de vida. A questão urbana foi "abandonada" durante a década de 1980, e ainda "são poucas as pesquisas acerca dos impactos da globalização e da reestruturação das grandes cidades" (RIBEIRO, 2000, p.69), porém não resta dúvida de que a crise dos anos 80, a reestruturação econômica e política de ajuste dos anos 90 têm repercussões específicas no território brasileiro e na sua organização territorial, como demonstramos neste trabalho.

A partir do 2003 e com a criação do Ministério das Cidades, parecia se considerar "seriamente" a questão da crise urbana no território brasileiro. As RMs encontram-se instituídas desde os anos 1970, mas num clima de falta de articulação, de ações isoladas e ausência de uma política de gestão metropolitana. E isso contribui para que este arranjo institucional aconteça num vácuo de gestão, ação própria e de ingovernabilidade:

[...] a fragmentação do tecido sócio-político-espacial da metrópole, desdobrada no espectro da ingovernabilidade urbana, assoma como uma expressão espacial sintética de muitos dos principais obstáculos rumo a construção de ambientes metropolitanos mais conviviais e menos heterônomos (SOUZA, 2000, p.432).

Nesse contexto de urbanização brasileira se inserem as RMs e sua institucionalização.

1.3.1 Breve histórico sobre a criação das regiões metropolitanas

O presente tópico tem por finalidade mostrar brevemente como o processo de urbanização e metropolização no Brasil responde a várias lógicas que superam o planejamento territorial, já que no processo de criação das RMs se devem levar em conta as finalidades, os interesses em jogo dos diversos atores no diferentes momentos de sua implementação, bem como as limitações e os desafios que são colocados a estes arranjos federativos nas últimas décadas de mudanças políticas econômicas e sociais no território brasileiro.

Como vimos, a intensificação dos fluxos migratórios a partir de 1930, produzidos pela mudança do epicentro da economia (setor agrário) para o setor industrial, contribui para o processo de urbanização do Brasil. Como observa Maricato (2000, p.22), "O Estado – nessa fase – vai investir decididamente em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial [...]". Assim se desenvolve um processo de urbanização ligado ao processo de industrialização. Complementarmente, podemos dizer, como salienta Lencioni (2006, p.49), que

isso não significa que a indústria é condição para que uma cidade se transforme em metrópole, pois uma metrópole não precisa ser uma cidade industrial. Se há uma relação, não é pelo fato de a cidade ser ou não industrial, mas por ser uma cidade do capital.⁵⁰

Muitas cidades brasileiras passaram a ser "gestoras do capital", quer relacionadas à agroindústria, ao comércio, à indústria propriamente dita, quer ao capital financeiro. Certo tipo de elementos e serviços deve acompanhar o desenvolvimento do capital produtivo a fim de viabilizar o fluxo de mercadorias, informações e pessoas.

A partir de 1950, esse processo de industrialização muda para a produção de bens duráveis e até mesmo bens de produção. Essa mudança contribui para que a ocupação do espaço urbano comece a caracterizar-se pela verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos, o que gera uma explosão imobiliária nos centros urbanos e um considerável aumento de população urbana – em 1940 a população urbana constituía 26,3% da população total, em 2000 ela corresponde a 81,2%.⁵¹

A delimitação das regiões metropolitanas brasileiras foi feita nos anos 1960, e teve, em parte, como ponto de apoio, pesquisas que buscavam apoiar-se na precisão das variáveis para a explicação dos fenômenos serviram de contribuição para a delimitação das nove regiões metropolitanas.⁵²

Essa intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade ocorre em torno das principais cidades brasileiras, constituindo espaços periféricos. Dessa forma, como menciona Maricato (2000), antes da criação das RMs via base legal e jurídica, existiam iniciativas embrionárias de administração metropolitana. Tais experiências respondiam a iniciativas dos governos estaduais, que viam a necessidade de uma abordagem específica administrativa para essas regiões.

Durante a década de 1970 até meados dos 80, o processo de metropolização brasileiro esteve caracterizado pela implementação das Regiões Metropolitanas a partir do Governo Federal. A regulação federal veio com a Constituição de 1967

⁵⁰ Ver Oliveira (2003) sobre o desenvolvimento capitalista e crescimento das cidades.

⁵¹ Ver, para mais informação, Maricato (2000, p.22-24).

⁵² A pesquisa "áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas" de Faissol *et al.* (1966) oferece os critérios que serviram de sustento para delimitação das nove regiões metropolitanas: "vida de relações entre os municípios, sucessão de eventos e fenômenos interligados por mutuas relações de causa efeito, e desigualdades intrametropolitanas" (SILVA; FREIRE; OLIVEIRA, 2006, p.390).

e com a emenda Constitucional n.º 1 de 1969. As RMs são inseridas numa visão estritamente econômica e funcional ao espaço, subordinando as esferas locais ao planejamento e desenvolvimento definidos pelo governo central. Enfatizam Moura, Libardi e Barion (2006, p.130): "na primeira fase as RMS vão ser parte da política nacional de desenvolvimento urbano, que acompanhava à produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo".

Tal medida legislativa provocou um debate para definir [...] "os critérios das delimitações e da organização administrativa das Regiões Metropolitanas. Porém, a regulação só ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar n.º 14" (MARICATO, 2000, p.85). Essa "demora" na definição da questão metropolitana mostraria o fato de não ser ela prioritária para o governo e, por outro lado, era uma política que se impunha de "cima para baixo" tendo origem nos órgãos federais. Foi uma ação que contemplaria o lado administrativo, o que levava os municípios a aceitarem sua condição de metropolitanos segundo critérios que desconsideravam as experiências já existentes de administrações metropolitanas previas a que existisse a base legal e jurídica para a criação das RMs no Brasil.⁵³

Assim, a primeira "fase" de implementação das nove RMs, como mostrado no quadro 3, no Brasil implicou:

QUADRO 3 - PRIMEIRA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

ESTADOS	REGIÕES METROPO-LITANAS	LEGISLAÇÃO	DATA DE CRIAÇÃO	MUNICÍPIO SEDE	NÚMERO ATUAL DE MUNICÍPIOS
Pará	Belém	LCF 14/73	08/06/1973	Belém	5
Minas Gerais	Belo Horizonte	LCF 14/73	08/06/1973	Belo horizonte	34
Paraná	Curitiba	LCF 14/73	08/06/1973	Curitiba	26
Ceará	Fortaleza	LCF 14/73	08/06/1973	Fortaleza	13
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	LCF 14/73	08/06/1973	Porto Alegre	31
Pernambuco	Recife	LCF 14/73	08/06/1973	Recife	14
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	LCF 14/73	08/06/1973	Rio de Janeiro	20
Bahia	Salvador	LCF 14/73	08/06/1973	Salvador	10
São Paulo	São Paulo	LCF 14/73	08/06/1973	São Paulo	39

FONTES: BID Brasil; Silva, Freire e Oliveira (2006)

⁵³ Diante a necessidade de organização das principais cidades capitais, que experimentaram uma intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade, surgiram algumas experiências embrionárias que propunham já em 1963, mudanças na legislação para que "nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos, sejam criados órgãos de administração que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns" (ARRETCHE, 2004, p.85). No Estado de São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, existiam organizações que respondiam à iniciativa dos governos estaduais as quais "expressavam um reconhecimento, por parte destes, de que a Gestão Metropolitana, demandava de um tratamento específico" (p.86).

Esse tipo de ação desde o governo central respondia a uma política e a um planejamento urbano central, tecnocrático e autoritário. Nesse contexto, as Regiões metropolitanas são definidas como entes estratégicos do projeto nacional, inseridas em medidas que implicam fortes investimentos para a modernização dos circuitos da produção comandados pelas metrópoles. Os critérios de implantação se apoiavam na quantidade de população, na extensão da zona urbanizada sobre mais de um município, na integração econômica e social e nas funções que se estabeleciam. Como enfatiza Arretche (2000, p.85), "se priorizavam os elementos da racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das particularidades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir".

Porém, havia pouco diálogo e cooperação entre os municípios e a esfera metropolitana, já que a definição das nove regiões metropolitanas respondia a objetivos econômicos e não a possibilidades de articulação supramunicipal ou cooperação. Como modelo de gestão, caracterizava-se por serem estruturas pré-fixadas e hierárquicas, baseadas nos executivos estaduais e na relativa participação efetiva dos municípios e suas representações políticas. As regiões metropolitanas possuíam Conselhos Deliberativos os quais eram "[...] presididos e tinham a maioria de seus membros indicados pelo Executivo Estadual, que era, por sua vez, indicado pelo Executivo Federal" (ARRETCHÉ, 2000, p.85); por outro lado os Conselhos Consultivos (representação dos municípios) não tinham poder de decisão, podiam somente emitir sugestões. Fundos federais financiavam o desenvolvimento urbano, assim os recursos iam diretamente para as companhias estatais encarregadas de levar a cabo a implementação da política; "[...] com pouco ou nenhum vínculo de subordinação às próprias políticas de planejamento elaborados pelos órgãos metropolitanos" (ARRETCHÉ, 2000, p.85).

Nos anos 80 o modelo se vê afetado pelos processos de democratização, descentralização, crise fiscal e surgimento de novos atores sociais. Esses novos atores sociais, os governos locais cujas demandas não eram contempladas, com a volta da vida política recreiam canais de intermediação política. O modelo de gestão e de governo real do território não vai coincidir, em parte pela carência de recursos para investimentos públicos federais e porque esses organismos federais deixam de atuar nessas regiões, o que enfraquece o poder político do governo federal na região.

A partir da segunda metade da década de 1980 até os anos 90, assistimos a um processo de democratização do Brasil e a uma profunda crise fiscal do Estado⁵⁴. A Constituição de 1988 vai facultar aos estados federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais, admitindo-se outras categorias de organização regional ou microrregiões.⁵⁵ Há uma crítica aos modelos de planejamento urbano central e autoritário, característico do período anterior, porém, como mostra o quadro 4, ocorre uma segunda fase de criação de RMs.

QUADRO 4 - SEGUNDA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE RMs E RIDES

ESTADOS	REGIÕES METROPOLITANAS	LEGISLAÇÃO	DATA DE CRIAÇÃO	MUNICÍPIO SEDE
Piauí	RIDE de Teresina	LCF 112/2001	19/09/2001	Teresina
Pernambuco e Bahia	RIDE de Petrolina/juazeiro	LCF 113/2001	19/09/2001	Juazeiro e Petrolina
Paraíba	João Pessoa	LCE 59/03	30/12/2003	João Pessoa
Distrito Federal	RIDE Del Distrito Federal e entorno ⁽¹⁾	LCE 94/98	19/02/1998	Brasília
São Paulo	Baixada Santista	LCE815/96	30/07/1996	Santos
São Paulo	Campinas	LCE 870/2000	19/06/2000	Campinas
Santa Catarina	Carbonífera	LCE 221/2002	09/01/2002	Criciúma
Santa Catarina	Foz do rio Itajaí	LCE 221/2001	06/01/1998	Itajaí
Santa Catarina	Florianópolis	LCE 162/98	06/01/1998	Florianópolis
Goiás	Goiânia	LCE 27/99	30/12/1999	Goiânia
Paraná	Londrina	LCE 81/98	17/06/1998	Londrina
Paraná	Maringá	LCE 83/98	17/07/1998	Maringá
Alagoas	Maceió	LCE 18/98	19/11/1998	Maceió
Rio Grande do Norte	Natal	LCE 152/97	16/01/1997	Natal
Santa Catarina	Norte/Nordeste e Catarina	LCE 162/98	06/01/1998	Joinville
Maranhão	Grande São Luiz	LCE 38/98	12/01/1998	São Luis
Santa Catarina	Vale de Itajaí	LCE 162/98	06/01/1998	Blumenau
Santa Catarina	Tubarão	LCE 221/2002	09/01/2002	Tubarão
Minas Gerais	Vale do Aço	LCE 51/98	30/12/1998	Ipatinga
Espírito Santo	Vitória	LCE 58/95	21/02/1995	Vitória

FONTE: BID Brasil

(1) Inclui o núcleo metropolitano e a área de expansão metropolitana.

⁵⁴ Ver, para maior detalhe, Peroni (2003).

⁵⁵ Constituição Federal de 1988, Capítulo III, Art. 25, § 3.º "Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações urbanas em Microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A urbanização brasileira e a consolidação de aglomerações urbanas em todas as regiões vão percorrendo um caminho marcado pela expansão das RMs, como mostram os quadros 3 e 4. Na década de 1970 foram criadas nove RMs pelo Governo Federal, atualmente são 29 RMs, em 18 estados. Somam-se a elas três RIDES (Regiões Integradas de Desenvolvimento no entorno das capitais), a Ride do Distrito Federal e entorno, que inclui Brasília e municípios de Goiás e de Minas Gerais, a de Petrolina/Juazeiro e a de Teresina. Coexistem com 37 GEUBs (Grandes Aglomerados Urbanos). São 76 milhões de pessoas (45% da população) que habitam nas RMs, conforme dados do Observatório das Metrópoles, no seu Relatório Final de 2005. E, segundo dados do IBGE/IPEA/Unicamp⁵⁶, complementam o fato que o território abrangido pelas RMs no Brasil é de 167.000km².

Algumas delas são capitais de estado, e como tais polarizam a aglomeração urbana, constituindo importantes nós de redes, concentrando todo tipo de serviços públicos e privados, fluxos de informação, comunicação e educacionais, nas quais definitivamente se consolidam os processos de metropolização.

Tal panorama coloca grandes desafios aos aglomerados urbanos, que vão conformando sistemas em redes com forte dependência funcional regional, apresentando problemas característicos da metropolização, mas sem capacidade de gestão para resolvê-los. Salientam Silva, Freire e Oliveira (2006, p.390):

[...] o atual quadro da metropolização brasileira tornou-se um enigma de difícil compreensão, porque, diferentemente dos anos 1960, quando no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estabeleceram-se os critérios de criação, hoje não há um critério único estabelecido, e a dimensão política é de múltipla diversificação quanto a definição de novas áreas.

No caso de Paraná, especificamente as RMs de Londrina e Maringá, no norte do Paraná, sempre foram polos regionais de desenvolvimento e, até recentemente, estiveram muito mais vinculadas a São Paulo do que à capital, Curitiba. Neste estado, tal como em Santa Catarina, o processo histórico de ocupação fez com que as cidades se desenvolvessem muito próximas umas das outras, formando unidades

⁵⁶ Trabalho elaborado conjuntamente, em 2002, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), intitulado "Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil", no volume Estudos Básicos para a caracterização da Rede Urbana. Ver: IPEA/ IBGE/UNICAMP (2002).

regionais. Esse processo de colonização criou fragmentos no território, conjuntos regionais que agora emergem sob a ótica de regiões metropolitanas.

Lencioni (2006, p.55) afirma que

Em ambos os casos, do Paraná e Santa Catarina, a instituição de regiões metropolitanas parece indicar outro caráter que destoa a questão [...] do processo de metropolização do espaço, pois o que está em pauta é a busca de formas institucionais que dêem suporte legal para a formulação de planejamento e de políticas públicas comuns. A institucionalização dessas regiões consiste numa vontade política, tendo passado ao largo da discussão sobre a metropolização dos espaços.

Assim, poderíamos cair na tentação de limitarmos-nos a definir um espaço por suas características de espaços metropolitanos, sem levar em conta o fato de que os processos de metropolização contêm em si vontades políticas e não somente questões de planejamento territorial.

A visão tecnocrática impressa no planejamento e na estrutura de gestão metropolitana dos anos 1970 só poderá ser superada se efetivamente for incorporada a variável política (não presente na criação das RMs, mas presente a partir da redemocratização do Brasil). Afirmam Rolnik e Somekh (2000, p.89) "neste sentido deverá ser criado, em primeiro lugar, um espaço institucional de negociação e acordo político, em que às representações municipais estejam contempladas respeitando proporcionalidades numéricas, político partidárias, articulações territoriais" e, segundo nosso critério, as particularidades territoriais, econômicas e sociais, de cada ente federado.

1.4 GESTÃO NAS REGIÕES METROPOLITANAS

A partir dos anos 80, o fenômeno da metropolização apresenta mudanças importantes na sua fase político-administrativa e de gestão territorial. Os municípios passam a ganhar autonomia como entes federativos, a partir da Constituição Federal de 1988, num contexto de federalismo e descentralização. Em relação às RMs, sua instituição se torna incumbência dos Estados e seus formatos institucionais se flexibilizam sem que se lhes garantam os recursos.

O fato de que sua criação e gestão passam do âmbito federal para o âmbito estadual, o surgimento de novas regiões metropolitanas e a inovação que é a delimitação de RIDES criada por leis complementares e decretos federais⁵⁷, que implicam a municípios de mais um estado, criam um cenário político, administrativo e territorial descentralizado e complexo. A redemocratização no país foi acompanhada de um forte processo de descentralização, o que coloca novos desafios à gestão territorial do país. Silva, Freire e Oliveira (2006, p.392) enfatizam

as novas Regiões metropolitanas e Rides surgem no cenário político institucional como um enigma sem maiores esclarecimentos a população. É grande a alteração do número de municípios que fazem parte dessa regionalização política metropolitana devido ao "entra-e-sai" de municípios de acordo com interesses dos poderes locais e/ou de prefeitos na disputa por recursos.

A gestão e a governança enfrentam a possibilidade de encontrar formas de cooperação, espaços estratégicos na globalização, mas sem estrutura adequada para nortear a gestão, a organização e o financiamento. Em relação ao financiamento, aponta-se a ausência de um ente metropolitano com existência fiscal, o que deixa a questão do investimento na mão do Estado. Assim, incipientes experiências de cooperação intermunicipal e intergovernamental são experimentadas no território brasileiro, convertendo as RMs em "laboratórios de gestão territorial", segundo Magalhães (2007). Com efeito, muitas das RMs são vistas como cenário de contradições entre processos de inovação, modernização e pobreza, espaços de aglomeração urbana e concentração demográfica e centralização de atividades secundárias e terciárias.

Complementarmente, Harvey (1989) caracteriza as mudanças no desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos no mundo capitalista por meio de quatro combinações de opções assumidas pelos governos locais (denominado "neolocalismo"). A primeira tem a ver com a implementação de ações que buscam "vender" a cidade por meio de vantagens de implantação de empreendimentos imobiliários e incentivos fiscais, a fim de atrair investimentos e recursos para o local. A segunda, com o estabelecimento de certo tipo de estratégias de "renovação" urbana ligadas a determinadas práticas culturais de tipo elitista e excludente, o que provocaria uma

⁵⁷ Rides criadas em 1988 (Brasília) Lei n.º 94; em 2001 (Grande Terezinha), Lei n.º 112 e Juazeiro/Petrolina Lei n.º 113 (MOURA; LIBARDI; BARION, 2006, p.137).

"expulsão" de atividades e populações de renda mais baixa. Por meio de investimentos pesados em transporte e comunicações, como terceira opção, os governos locais viabilizam a possibilidade de instalação de inversões do setor privado, e a última opção diz respeito à competição pela distribuição de excedentes gerados pelos governos centrais e regionais. Cabe mencionar que essas quatro estratégias de gestão local não são excludentes entre si, e que se produzem diferentes tipos de combinações de ação segundo diversos arranjos político-institucionais dos governos locais. Esse modo de olhar o comportamento dos governos locais é utilizado, no presente trabalho, na análise da lógica que está acompanhando o desenvolvimento da RMC e o Município de Curitiba como polo metropolitano⁵⁸.

As possibilidades das RMs são do tipo instrumental, político, econômica e social por meio de uma gestão que envolve o institucional, o administrativo e o financeiro. São colocados, assim, desafios que devem enfrentar e evitar o agravamento dos conflitos de competências entre esferas de governo e entre unidades da mesma esfera (tensões nas relações intra e intergovernamentais), e a falta de competência técnica para encarar a gestão.

As possibilidades de articulação federativa contribuiriam para a execução eficiente das políticas públicas, as quais requerem não só a descentralização dos níveis maiores de governo, mas também a articulação da atuação dos níveis menores. A essa situação soma-se a necessidade de coordenação (das esferas governamentais) por meio de sólidas relações intergovernamentais quanto à definição de políticas públicas como no caso da integração das políticas de diversos municípios periféricos e RMs.

Nesse contexto, as relações intragovernamentais (RIGs) fazem referência às três esferas de governo relativamente autônomas, mas bastante independentes, as quais se articulam para resolver problemas comuns. Nessa relação União, Estados e Municípios, apesar da importância crescente dos âmbitos locais, por um lado, e global, por outro, nenhum município pode ignorar que se encontra dentro das fronteiras nacionais, para o bem ou para o mal. Por isso, a possibilidade de impacto que uma política ou um projeto seja capaz de provocar não se deve somente às ações de um governo local, mas também, o que mais importa, e isso é um fenômeno mundial, à articulação desses diversos níveis de governo (QUETGLAS, 2005).

⁵⁸ Ver Moura *et al.* (2008) e Moura e Firkowski (2009).

Num sentido amplo, "se focaliza na relação entre formuladores de políticas públicas (em geral os legisladores) e os implementadores da política (em geral a burocracia)" (SOUZA, C., 2003, p.11). Nesses termos, constituem-se em um tipo de combinação de estruturas e processos que interagem continuamente num contexto de tensões e superposição de funções. Sob a perspectiva da autora, os

conflitos não se devem ver só como uma disputa entre esferas de governo, mas como uma das várias formas de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas). (SOUZA, C., 2003, p.148).

Atualmente, o quadro territorial político da metropolização envolve 413 municípios, e as relações entre município-núcleo têm apresentado mudanças. As Rides, como um novo processo, envolvem municípios de até três unidades federativas (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais), o que faz com que o processo de metropolização no Brasil apresente características múltiplas e diversas.

Nesse contexto, cabe perguntar qual a capacidade de exercício de gestão metropolitana dos diferentes atores políticos do território nacional. Em complemento, poderia ser importante indagar qual o papel das RMs nas agendas políticas da ação do governo. Segundo Lopes (2006), o fenômeno metropolitano consegue "visibilidade" a partir de sua construção artificial como um campo de interesse da cultura e das políticas públicas.

A história da urbanização no Brasil nos convida a voltar à época de apogeu das entidades metropolitanas durante a década de 1970, para avançar sobre sua análise, mas seria muito mais "interessante" analisá-las desde uma perspectiva transformadora que nos permita buscar indícios sobre como se implementam os projetos políticos que promovem ou não profundas mudanças na lógica e na ação social de governo. Ao lado disso, busca-se obter indícios de como os "[...] múltiplos tempos políticos implicados na questão metropolitana" (LOPES, 2006, p.138) se articulam ou não em um tipo de desempenho que possibilita nessas regiões uma ação favorável do Estado aos atores e suas urgências e demandas sociais (em nosso caso, as demandas educacionais).

O vasto conhecimento sobre as RMs está ligado fortemente ao meio acadêmico, o que contrasta com a sua inclusão na agenda política do governo nacional. Para as

RMs, como objeto de estudo e análise, deveria ser incluída uma análise do marco político e programático de compromissos que contenham os desafios a serem superados e das especificidades de cada serviço e sua lógica, a tratar. Quando falamos de gestão metropolitana, podemos perguntar: gerir o quê? Qual será nosso objeto de análise de gestão no contexto de uma determinada Região Metropolitana em um determinado tempo? Em nosso caso, trata-se de ver as condições educacionais como efetivação da política pública educativa.

1.4.1 A especificidade da Região Metropolitana e sua gestão

A questão "específica" das RMs decorre do

fato de os elementos do espaço (meio ecológico, infra-estruturas, sujeitos sociais) guardarem uma interdependência estreita, sistemática e cotidiana, manifesta de forma concentrada em uma determinada fração do território que se encontra fragmentado pela divisão política administrativa vigente. (LOPES, 2006, p.139).

Assim, o fato de que a escala de atuação de determinados sujeitos sociais, notadamente dos governos locais, esteja além das "fronteiras territoriais" imprime certas especificidades de abordagem ao objeto (RMs). Essa interdependência sistêmica de funcionamento das RMs estabelece determinadas "formas" de atuação, funcionamento, implementação da questão social, as quais consolidam complementaridades e também heterogeneidades internas que dão uma dinâmica própria a essas regiões.

Ainda que a ação do setor público esteja embarcada numa questão de divisão territorial, de determinadas circunscrições administrativas (por exemplo, os municípios), das diferentes competências de governo e de uma frágil articulação intergovernamental, o setor privado gozaria de certa "facilidades" para expandir suas ações sobre a RM. As RMs tendem a gerar (e a ser geradas por) um tipo de fenômeno chamado "deseconomias", segundo Lopes (2006). As áreas da periferia ficam ligadas à ação dos governos locais os quais têm responsabilidade direta com esses territórios; por outro lado, a dinâmica própria das RMs tende a dirigir suas ações para as áreas centrais (maior concentração de demandas sociais), enquanto os municípios ficam numa situação mais fragilizada e com menor capacidade de resposta (financeira e social).

O processo de urbanização no Brasil (SANTOS, M., 2008) nos mostra como em muitas regiões metropolitanas (por exemplo, Salvador) existe uma grande concentração de atividades econômicas e de empregos na periferia, mas os serviços se encontram na região central. Esse fato contribuiria para uma realimentação das áreas centrais (com maior capacidade de imposição de força) no cenário nacional (político, econômico e social) em detrimento da "periferia". O papel do Estado estaria vinculado a uma política de redistribuição "mediadora", que não aprofundasse esses traços de desigualdade.

Nesse sentido Lopes (2006, p.142) coloca que

[...] para a prática da gestão metropolitana, ocorre ainda que cada sistema urbano e suas respectivas partes tendem a apresentar lógicas próprias: de expressão técnica e funcional no território; exigências institucionais de organização, mecanismos administrativos para operação, sustentação financeira.

No caso das RMs, as demandas "superam" as divisões territoriais, a circulação e interação territorial fazem com que a definição e operacionalização das políticas de resposta às demandas e necessidades requeiram certos mecanismos de articulação inter e intragovernamentais. Diante desse panorama/cenário, "as linhas divisórias entre município tendem a dissociar a territorialidade da demanda da circunscrição territorial dos responsáveis pela oferta de cada serviço público, muitos deles prestados diretamente ou concedidos pelos município" (LOPES, 2006, p.142). Cada serviço urbano incide sobre diferentes grupos de beneficiários, em função de serem de atendimento universal, cotidiano, segundo características etárias de seus destinatários ou segundo a frequência de uso por parte dos usuários. Cada serviço se "apresenta" de forma diferenciada, o qual se apoia numa lógica ou determinadas lógicas "[...] distintas de priorização e gestão por parte dos prestadores" (p.143).

De acordo com o autor mencionado, poderíamos dividir os últimos trinta anos de gestão metropolitana em dois períodos, segundo as fontes de coerção e de sustentabilidade dos atores envolvidos. O primeiro período seria o de uma "Coerção Simétrica" (início de 1970 até meados de 1980) posto em ação pelo Governo Federal no qual se implementam as primeiras nove RMs no Brasil.

O segundo período seria o de um "Voluntarismo sem Modelo" (primeira metade da década de 1980 até os dias atuais), com um pano de fundo de redemocratização do país, no qual os municípios e outros agentes se envolvem ativamente

na gestão das questões metropolitanas. Esse último modelo parece ter-se esgotado visto que são necessárias respostas e iniciativas que sejam profundas e eficazes à agenda das RMs nos tempos atuais.

O centralismo imposto pelo governo militar, a partir de 1964, dá um caráter estratégico à questão do território, nas políticas de governo. Impõe-se uma estrutura político-administrativa de controle dos estados, dos municípios e das capitais dos estados, nesse contexto "[...] O presidente da República, indicado pela estrutura militar, indicava os governadores dos estados federados, que, por sua vez, indicavam os prefeitos daqueles municípios" (LOPES, 2006, p.144). As RMs criadas em 1973 (8 RMs), e a nona em 1974, tinham como sedes as capitais de seus respectivos estados, e nos Conselhos Deliberativos somente o prefeito da capital tinha voto. À época, criou-se uma superestrutura federal que tinha por função o suporte técnico e financeiro ao desenvolvimento urbano e das RMs; também se criaram Fundos de Desenvolvimento Metropolitano, "com prioridade para os municípios que colaborassem nas ações de gestão implementadas pelos estados" (LOPES, 2006, p.144). Vemos como esse período se caracteriza pela Coerção Simétrica, "por meio da iniciativa, da vinculação institucional, da sustentação política e financeira e do repertório de ações metropolitanas empreendidas desde o governo federal" (LOPES, 2006, p.144).

Em contrapartida, os agentes locais (neste caso os municípios) perderam autonomia e poder político e financeiro, e se produziram diferentes formas jurídico-institucionais que deram conta da gestão metropolitana. A questão do transporte foi importante na definição de políticas públicas durante esse período, que intensificaram a expansão vertical das grandes cidades, mas não se conseguiu fortalecer a capacidade de gestão dos governos locais no que se refere à satisfação das questões metropolitanas comuns.

As capitais dos estados eram concebidas como cidades-polo das RMs, portanto eram privilegiadas com investimentos, com a promessa de "irradiar" benefícios às periferias. As possibilidades de "poder político" dos prefeitos se veem mediadas pela proximidade ou não às capitais estaduais, já que

[...] como o lugar no espaço tende a refletir o lugar no poder, pouco a pouco se acentuaram as desigualdades sociais, observadas numa equação locacional em que estar longe do centro, mais que uma posição geométrica no espaço metropolitano, era estar longe do centro de poder. (LOPES, 2006, p.146).

As prestações de serviços públicos acompanham essa lógica centralizadora, na medida em que houve uma centralização empresarial por meio de concessão de serviços públicos a mãos privadas com fundos do governo federal.

O segundo período, denominado "voluntarismo sem modelo" por Lopes (2006), parece ser decorrente da obsolescência do modelo anterior num contexto de um novo cenário político, e a crise de financiamento do Estado, e do paulatino desmonte da superestrutura de apoio federal ao desenvolvimento urbano. Em 1982, com o fim da ditadura, voltam as eleições para governadores dos estados e prefeitos das cidades. "O resultado imediato dessa abertura foi a ampla vitória de candidatos da oposição para os governos estaduais e vários importantes governos municipais, sobretudo das capitais." (LOPES, 2006, p.146). Com a sanção da Constituição Federal de 1988, novos espaços de ação política se abriam aos agentes sociais.

Os municípios e as periferias, nesse período, apresentam uma marcante expansão populacional, as indústrias se assentam nas periferias e vários empreendimentos comerciais buscam as vantagens locacionais que oferece essa região geográfica. Para Lopes (2006, p.147), "esses fatos geográficos novos significam um aumento da densidade política e eleitoral da periferia", criando novas exigências para o desenho e a implementação de uma agenda política de ação para os prefeitos e outros agentes sociais.

Durante os anos 70, fortes investimentos tinham sido realizados nas regiões metropolitanas, contribuindo para as migrações internas do país, provocando, também, uma carga de demandas sobre a agenda pública da região. Com a crise do financiamento e o desmonte do aparato federal de apoio nos anos 1980, a gestão metropolitana começa a enfrentar novos desafios:

[...] Com o enfraquecimento das antigas entidades metropolitanas das décadas 1970 e 1980 e ausência da força coercitiva simétrica federal que as sustentava, as novas experiências surgidas no país puderam buscar formas autônomas para responder a pauta e as exigências de contexto de cada região. A partir de então, o país passa a conviver com dois conjuntos de experiências de gestão metropolitana: aquelas remanescentes, ainda que renovadas, da matriz estadualizada do passado e as novas, identificadas com um protagonismo voluntarista cujo produto veio a sendo construído local e regionalmente. Estas, por serem novas e não derivarem das antigas, puderam abrir-se para a flexibilidade e a atualização com o que havia de melhor em termos de opções organizativas e operacionais experimentadas então no país, sem mediação com heranças e forças de inércia institucionais do passado. (LOPES, 2006, p.148).

Porém esse tipo de ação se dá de forma isolada e desarticulada, os esforços são dirigidos para questões que exigem foco e capacidade de gerar resultados práticos e demonstrativos sobre as diferentes demandas. Nesse contexto, fóruns, consórcios, agências de desenvolvimento regional utilizam diferentes e variadas estratégias, de suporte técnico, administrativo e institucional, porém sem uma sustentação financeira específica, "[...] não há fundos para metropolitanos ativos, senão recursos vinculados a projetos e ações setoriais" (LOPES, 2006, p.149). A "marca" desse voluntarismo sem modelo consistiu em um tipo de iniciativa local/regional sem promoção ou cobertura de programas federais. Sua debilidade estaria ligada à falta de articulação entre os diferentes agentes políticos das regiões e o poder federal, à falta de um projeto político nacional no qual o território nacional atue como um todo a fim de superar as grandes disparidades sociais e as deseconomias concentradas nas regiões metropolitanas do país.

Atualmente existem 28 RMs, 15 delas são formadas em torno de capitais de estados federados⁵⁹, três são Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) formadas por municípios de estados diferentes e do Distrito Federal e instituídas por leis federais⁶⁰, as demais RMs encontram-se no setor leste do país, com características bem diferenciadas⁶¹ porém que reflete o padrão de urbanização herdado da colônia.

Segundo dados, essas RMs concentram aproximadamente 70 milhões de habitantes, o que representa cerca de 45% da população total do Brasil. Tomando-as como um conjunto, aumentou três vezes a quantidade de municípios,

[...] refletindo um intenso processo de emancipação de novas unidades de administração municipal, sobretudo nas periferias. O total de municípios incluídos nessas regiões é de 147. Dez delas produzem mais do 50% do produto Bruto Interno (PIB) do seus respectivos estados, sendo que em algumas delas esse percentual chega a mais de 70%. (LOPES, 2006, p.151).

⁵⁹ Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Vitória (ES), Salvador (BA), Maceió (AL), Recife (PE), Natal (RN), Fortaleza (CE), São Luís (MA), Belém (PA).

⁶⁰ Regiões de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), Teresina (PI), e Timon (MA), Distrito Federal e entorno.

⁶¹ Campinas (SP), Baixada Santista (SP), Londrina (PR), Maringá (PR), Vale do Itajaí (SC), Foz do Rio Itajaí (SC) Norte/nordeste Catarinense (SC), Carbonífera (SC), Tubarão (SC) e Vale do Aço (MG).

Podemos verificar, segundo os números apresentados, o valor significativo e estratégico dessas RMs, no conjunto do território do país. Este cenário se mostra interessante ao se analisar a geografia eleitoral e o valor de representação de voto dessas regiões no contexto nacional.

1.4.2 As regiões metropolitanas e possibilidades de articulação, governança e inovação

Nesse contexto de gestão, mostra-se pertinente aprofundar conceitos que são – ou deveriam ser – intrínsecos à proposta de Gestão das RMs. Cravacuore, Ilari e Villar (2004) esclarecem que a articulação⁶² se inscreve num contexto de gestão intermunicipal como opção política eficiente a fim de resolver problemas e ao mesmo tempo contribuir para a democratização do Estado. Esse tipo de gestão responderia a uma reação ou iniciativa de diferentes governos locais de uma região, em nosso caso de uma RM. Tal reação pode ser interpretada como uma resposta local diante da ausência de políticas nacionais ou estaduais para o desenvolvimento da região, denominado neolocalismo por Melo (2000)⁶³. Também seria uma forma de atingir um objetivo que um município de forma isolada não poderia atingir. Assim, "[...] o primeiro elemento que surge... é da necessidade de gerar um espaço que permita atingir um ponto inicial de confiança e que sirva de base para a implementação de um projeto

⁶² A articulação se produz "quando dois ou mais organizações públicas, privadas ou da sociedade civil acordam e coordenam políticas que se traduzem em ações concretas, cada uma assume uma ou mais tarefas específicas e aporta seu próprio know how, sem que existam entre elas relações de subordinação" (CRAVACUORE; ILARI; VILLAR, 2004, p.31).

⁶³ Cabe mencionar que Mello, M. A (2000) se apoia na reflexão teórica de Harvey D (1989) que menciona que o localismo como o localismo desenvolvido nos EEUU, "pode ser detectado no Brasil dos anos 90, onde a guerra fiscal entre estados e Municípios aponta para a frustração em termos de geração de novos empregos de qualidade, além de uma clara ausência de coordenação de uma estratégia nacional de desenvolvimento" (p.86). De forma complementar, o autor manifesta que para entender às rápidas mudanças no desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos do mundo capitalista avançado, se deve contemplar quatro combinações de opções assumidas pelos governos locais (implementação de vantagens específicas para assegurar a competição no quadro da divisão internacional do trabalho ("vender a cidade"); divisão espacial do consumo; luta do poder local para assumir o controle das operações financeiras, por meio de investimentos em transportes e comunicações e distribuição de excedentes gerados pelos governos centrais e regionais) (ROLNIK; SOMERK, 2000). Todos esses elementos podem ser "visualizados" na RMC (ver MOURA; FIRKOWSKI, 2009, cap. parte II).

de articulação" (CRAVACUORE; ILARI; VILLAR, 2004, p.63) entre os governos locais integrantes de uma RM.

Dessa forma, o principal desafio da articulação é do tipo político. Um aspecto importante da articulação é a lógica política de construção de consenso e de legitimidade; nessa perspectiva, busca-se, por meio da articulação, o fortalecimento da construção de poder político, o qual é fundamental para governar. Teoricamente, Cravacuore resume esse processo

[...] el desafío político que significa articular horizontalmente con otros municipios es al mismo tiempo, clásico y novedoso. Por un lado es un desafío clásico porque tradicionalmente los dirigentes políticos locales buscan aliarse a otros dirigentes, tanto por afinidad política para incrementar su influencia regional en el partido político, como por relaciones de vecindad cuando el problema es regional. Lo novedoso lo constituye el hecho de que estas experiencias buscan superar la simple asociación para la negociación política, generando acuerdos horizontales que devienen en políticas de intervención concreta; adicionalmente en la mayoría de los casos y mas allá de algunos fracasos, buscan un objetivo estratégico que tiende a perdurar. (CRAVACUORE, ILARI; VILLAR, 2004, p.75).

Esse tipo de proposta encontra-se inserido num fenômeno maior, que é a inovação⁶⁴ nos governos locais. A inovação, na gestão pública, num contexto de descentralização⁶⁵, demanda novas funções para os municípios. Estes têm que desenvolver novas capacidades para dar respostas às demandas tradicionais quantitativamente multiplicadas; devem resolver com propostas originais as novas demandas e transformar estruturas, organizações e poderes.

⁶⁴ O termo "inovação" provém do campo da economia e define originalmente o processo tecnológico que aumenta a produtividade, reduz os custos e permite incrementar a qualidade e valor do produto o do serviço. Na administração pública, o conceito se tem aplicado geralmente aos processos de reforma do Estado. A "inovação... e o processo de aprendizado/cambio estrutural originado na criatividade dos governos, e dizer, na capacidade de produzir novidade original. A novidade original pode ser entendida como as variações e recombinações realizadas a partir de objetivos, metas, sistemas de gestão, atualmente existentes no sistema político" (SCHWEINEIM, 1988, p.39-40 *apud* CRAVACUORE, ILARI; VILLAR, 2004, p.27).

⁶⁵ Referimo-nos a um tipo de Descentralização formal que implica uma transferência de poderes desde os níveis superiores de governo para os municípios os quais representam novos campos de intervenção para os governos locais, delegação por meio de decretos e resoluções. Outra situação seria a de uma descentralização de fato, na qual há uma transferência de poderes que não está legalmente respaldada, mas que as tarefas devem ser assumidas pela emergência dos acontecimentos (CRAVACUORE, ILARI; VILLAR, 2004).

Como podemos perceber, na concepção de inovação, os atores seriam os governos locais, os quais podem encarar a inovação sob três perspectivas, segundo Cravacuore, Ilari e Villar (2004): uma, na qual o processo centra-se nos atores estatais e seu poder de transformação, e considera que existem atores políticos ou burocráticos que provêm a mudança organizacional, dessa forma a inovação é um elemento que provoca desequilíbrio. Outra perspectiva coloca a ênfase da inovação em torno dos atores e no conjunto de desafios e modificações que as transformações sociais e tecnológicas provocam. Os atores são catalisadores entre o contexto e a organização. O ator estatal adota a inovação como uma forma de conservação política, em consequência dos espaços que atores não estatais têm adquirido na gestão pública. A última perspectiva privilegia como origem da inovação a existência de uma trajetória geradora de um certo tipo de cultura organizacional inovadora e de valores coletivos que estimulam o desenvolvimento da inovação de seus membros. Este tipo de propostas se apoia no New Public Management, nos processos de reforma nos EEUU (OSBORNE; GAEBLER, 1994; OSBORNE; PLASTRIK, 1998).

Para concluir, podemos dizer que a articulação na gestão local se insere nos anos 90 num modelo estatal definido com o termo governança⁶⁶, no qual os processos de tomada de decisões são resultados da interação e dependência mútua entre as instituições políticas e a sociedade. Esse tipo de governança poderia lidar com a tensão que se gera no sistema democrático, sendo uma forma de governar assentada na cooperação horizontal e na negociação em redes. Porém, para o estudo das políticas de articulação nos governos locais, deveria ser tomada uma concepção que reconheça o papel do Estado como elemento diretor da sociedade (KOOIMAN, 1993 *apud* CRAVACOURE; ILARI; VILLAR, 2004), mas com modificações de seu papel, atualmente centrado no controle social ou dos recursos essenciais, para outro fundado na coordenação da definição de objetivos de ação pública resultante da interação de atores políticos públicos e privados.

⁶⁶ Entendemos um tipo de governança de múltiplo nível na qual as trocas são "negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais, reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos formas de controle tradicionais. A base do conceito está na negociação, e não na submissão, e na mobilização conjunta das esferas pública e privada" (SOUZA, C., 2003, p.138).

A governança requer que o poder se encontre disperso na sociedade, as autoridades políticas devem ser legítimas e fortes, com uma sociedade civil forte, funcionalmente diferenciada, e deve gozar de uma relativa autonomia.

Na implementação concreta de políticas públicas, a articulação se faz necessária para percorrer o caminho entre uma forma de governar hierárquica e centralizada para outra baseada na cooperação e na horizontalidade, segundo Cravacuore, Ilari e Villar (2004).

1.4.3 Relações intergovernamentais no contexto da descentralização no Brasil

A concentração de autoridade política varia entre os estados federados, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre o Executivo e o Legislativo no plano Federal, e também da forma como estão distribuídas as competências políticas entre os diversos níveis de governo (ARRETCHE, 2004). Dessa forma, os governos centrais variam na sua capacidade de coordenar políticas nacionais, dependendo do tipo de relação que se estabelecem entre os diferentes níveis governamentais.

Com o início da redemocratização, os governos e as elites locais estaduais começam um processo de reconsolidação do poder político, bem como a assumem a condição de atores protagonistas na implementação de políticas públicas. Tendo presente que o que acontece no nível estadual é um mero reflexo do que acontece na esfera nacional, consideramos que seria uma decisão pouco acertada, já que as particularidades e a conjuntura estadual aportam seus elementos no momento de definição de políticas públicas locais. Contudo, alguns autores como Souza e Dantas Neto (2006, p.10) salientam que

[...] existem algumas interpretações sobre o funcionamento dos governos e das políticas estaduais, com conclusões contraditórias: umas afirmam que a política estadual é movida apenas por práticas e lógicas e lógicas clientelistas, patrimonialistas e manutenção do status quo, enquanto outras identificam a existência de espaços e mecanismos que incentivam ações mais universalistas, em especial no que se refere às políticas públicas.

De acordo com o primeiro ponto de análise, os recursos públicos e federais serviriam de sustentos a essas práticas clientelistas (que buscam manter o *status quo*), já desde o segundo ponto de vista, abrem-se as possibilidades de análise, colocando as lógicas diversas como ponto de apoio para a implementação de políticas públicas.

Desde essa segunda opção, que não descarta variadas lógicas combinadas de arranjos políticos institucionais no momento de definição e implementação de políticas públicas no âmbito local, é que analisamos a RIGs após os processos de descentralização no Brasil.

Historicamente o Brasil manteve uma estrutura de governo descentralizada, mas, após do fim do estado desenvolvimentista, a descentralização dos recursos financeiros e responsabilidades pela formulação de políticas públicas aumentou. Durante a República Velha (1899 a 1930), os governadores dos estados mais poderosos (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) foram os principais porta-vozes da época. No período político seguinte houve, por parte de Vargas, uma tentativa de centralização do Poder no Executivo federal (1930-1945), mesmo assim os estados continuaram importantes. E durante o período de 1946 a 1964, período democrático,

[...] os governadores recuperam o poder político institucional que haviam perdido com Vargas e, embora o regime militar subsequente (1964-1985) tenha reduzido significativamente os recursos financeiros e o poder político, as elites políticas estaduais permaneceram importantes atores do cenário político. (FALLETI, 2006, p.23).

No começo dos anos 80, o Brasil, junto com Argentina, era um dos países mais descentralizados da América Latina em termos de recursos, responsabilidades e autoridade política delegada aos governos subnacionais (FALLETI, 2006)⁶⁷.

Quanto à educação, em 1982 as esferas de governos municipal, estadual e federal compartilhavam responsabilidades em relação aos indicadores educacionais, sem uma delimitação de responsabilidades exclusivas; já nos anos 90 houve uma transferência de tarefas aos governadores, prefeitos e até os diretores de escola. Na

⁶⁷ Sobre a construção de um índice de "nível absoluto de descentralização e evolução do equilíbrio do poder na Argentina, na Colômbia, no Brasil e no México", consultar Falleti (2006, p.24-25).

maioria dos países da América Latina, o setor da educação foi o primeiro dos serviços a ser descentralizado, servindo como "modelo" para outros setores e sua descentralização.

Em termos de indicação para os cargos eletivos das instâncias subnacionais, no Brasil em 1966, durante o governo militar, [...] se suspendeu a eleição direta para governadores e prefeitos nas capitais de estado e em outros municípios considerados áreas de "segurança nacional" (SKIDMORE, 1988, p.107), o que incluía municípios com forte presença militar, ou de fronteira ou próximas a estações hidroelétricas ou extração de minerais. Nesse contexto político, os

governadores eram eleitos através das assembleias legislativas estaduais, após da aprovação de seus nomes pelos militares. Através do controle do nome dos candidatos, os militares interferiam diretamente na nomeação dos governadores, indicando qual candidato deveria ser eleito pelas assembleias legislativas estaduais. (SANTOS, 1971, p.123).

Os prefeitos das capitais e dos municípios considerados estratégicos por sua localização eram eleitos nas Assembleias Legislativas (por indicação dos governadores ou até por indicação do Presidente da República). Os demais municípios escolhiam seus prefeitos e seus representantes da câmara de vereadores por meio da eleição direta.⁶⁸ Em 1982, restabeleceram-se as eleições direitas para governadores e em 1985 as eleições por voto popular para prefeitos das capitais e dos municípios considerados "estratégicos".

Como já dissemos, a regionalização metropolitana do Brasil surge no marco da Lei Complementar n.º 14 de 1973, tendo por origem o Ministério de Justiça. No contexto da ditadura militar no país, começa a história institucional das RMs brasileiras.

As cidades escolhidas pelo governo militar receberam ações e destinações de recursos. Desse modo, o desenvolvimento da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil sempre seguiu a margem de todas as reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje segue a margem das políticas territoriais. (SOUZA, DANTAS, 2006, p.30).

⁶⁸ "Os nomes dos prefeitos 'indicados' eram submetidos informalmente pelos governadores à aprovação dos militares, e formal e indiretamente eleitos pelas assembleias legislativas estaduais" (FALLETTI, 2006, p.28).

O território não parece ser levado em conta no momento de definição de políticas tanto estaduais como federais; poucos governos realizam /fazem política considerando a totalidade espacial, isto é, o território usado.

Historicamente, no Brasil, a regionalização é feita para possibilitar que os fluxos aconteçam no território. Por meio do planejamento metropolitano, se expressa um processo de gestão, o qual pressupõe poder. Poder político que planeja, dispõe de como se vai "usufruir" desse território; porém, esse poder é ainda muito fraco. Na Constituição Federal de 1988, a partir da qual

os estados da Federação podem constituir novas regiões metropolitanas, deveria constar, também, autorização para a criação de um poder metropolitano, pois somente assim, objetivos, interesses e problemas seriam tratados com maior possibilidade de resultados. (SOUZA; DANTAS, 2006, p.39).

O grau de autonomia dos governos subnacionais após a implementação de medidas descentralizadoras parecia variar segundo o grau de lealdade dos integrantes dos partidos políticos com o poder central. O Brasil tem sistemas partidários descentralizados e legisladores nacionais mais leais às autoridades subnacionais (FALLETI, 2006). Assim, a autonomia conferida para as unidades subnacionais poderia estar mais garantida por meio de níveis mais elevados de transferência de poder real:

[...] A descentralização é um processo de reforma do Estado composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado. Dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, seu conteúdo e sua e sua interação com os sistemas políticos mais amplos, elas se tornam altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar. (FALLETI, 2006, p.33).

A fim de obter fundamento para definir algumas questões posteriormente, definem-se de maneira mais clara possível as diferentes formas de descentralização, com base no tipo de autoridade transferida:

[...] A descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia aos governos subnacionais. Também pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária. Se receitas são transferidas do centro para cobrir os custos da administração e provisão de serviços sociais, a descentralização administrativa é financiada e coincide com

a medida de descentralização fiscal. Se os governos subnacionais financiam esses custos com receitas próprias preexistentes, a descentralização administrativa não é financeira.

A descentralização fiscal se refere ao conjunto de políticas descentralizadas para aumentar as receitas ou autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, como aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal.

A descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidade eleitorais para atores subnacionais. Exemplo deste tipo de reforma é a eleição por voto popular para prefeitos e governadores que, em períodos constitucionais anteriores, eram indicados; a criação de assembleias legislativas subnacionais, e formas constitucionais que fortaleçam a autonomia política dos governos subnacionais. (FALLETI, 2006, p.34-35).

Conforme o tipo de descentralização que aconteça, segundo as diferentes "combinações" de desenho institucional que esta adote, as políticas descentralizadoras poderão contribuir ou não, em maior ou menor grau, para aumentar ou diminuir o poder dos atores das esferas subnacionais em relação ao Executivo nacional. Este tipo de análise dos processos de descentralização contribui para a análise das políticas adotadas, e não possibilitaria conclusões lineares de pressupor que a descentralização por si mesma traz autonomia aos governos subnacionais de forma "automática". De acordo com autores como Falletti (2006), as diferentes etapas e os tempos de implementação de políticas descentralizadoras definiriam os diferentes graus de autonomia dos distintos atores em questão.

Assim, a descentralização administrativa poderia ter um impacto negativo ou positivo nos executivos subnacionais, se contribuir efetivamente para a melhoria das burocracias locais, se esta for acompanhada de transferências de recursos (o qual possibilitaria dar ou não mais autonomia aos governantes das esferas subnacionais, enquanto são mais ou menos dependentes das transferências de recursos nacionais).

Por outro lado, a descentralização fiscal pode impactar positiva ou negativamente as autonomias subnacionais, dependendo se eles são responsáveis ou não pelos custos políticos e burocráticos da arrecadação das receitas e da sua capacidade administrativa para realizar essa tarefa.

Espera-se que a descentralização política traga um aumento da autonomia das esferas subnacionais em relação ao centro, na medida em que cria espaços e possibilidades de participação política em nível local. O único caso em que a descentralização política poderia ter efeito negativo no poder dos governadores e prefeitos *vis-à-vis* níveis mais elevados de autoridade é quando existe aumento da separação de poderes no nível subnacional mediante, por exemplo, a criação de legislativos subnacionais ou câmaras municipais, o que pode gerar governos subnacionais divididos. Nesses casos, a oposição política subnacional poderia debilitar a autoridade de governadores e prefeitos *vis-à-vis* o Executivo nacional (FALLETI, 2006).

Isso nos leva a afirmar que nem sempre a descentralização aumenta o poder dos governos subnacionais. O desenho das políticas descentralizadoras pode aumentar ou não o grau de autonomia dos governos subnacionais em relação ao Executivo Nacional.

Os interesses de cada um dos atores envolvidos estão definidos pelo nível de governo que representam (nacional, estadual ou municipal) e pelas características dessas unidades territoriais (estado pobre ou rico, pequeno ou grande) os quais condicionam a "preferência" por um ou outro tipo de política descentralizadora (política, fiscal ou administrativa). O Executivo nacional tem mais interesse em manter o controle político (e assim influenciar os governos subnacionais sobre diversas questões), podendo preferir a descentralização fiscal. Por sua vez, os governos subnacionais "preferem", acima de tudo, a descentralização política e as transferências das receitas antes que a transferência de responsabilidades. Se a transferência de responsabilidades se faz sem acompanhamento de recursos financeiros, as unidades subnacionais se tornam mais dependentes do Executivo nacional, mais propensas a aceitar os condicionamentos e o *timing* de cada reforma (determina a sequência da descentralização de um dado país) de implementação das políticas. Nesse contexto, a descentralização política teria um efeito pouco significativo.

Em contrapartida, se os interesses subnacionais são contemplados, prioritariamente, numa política descentralizadora, os governadores e prefeitos têm a possibilidade de aumentar seu poder e o Presidente passa a "depender" deles, de seu apoio para a mobilização de votos nas eleições nacionais. Esse aumento de poder político nas instâncias subnacionais, que "pressionam" por uma descentralização dos recursos seguida de uma descentralização administrativa, confere-lhes alto grau de autonomia em relação ao Executivo nacional.

No Brasil teve início uma descentralização política nos anos 80, quando o Congresso aprovou a Ementa constitucional n.º 15, que possibilitava novamente a eleição direta dos governadores e para todos os membros do Senado (SKIDMORE, 1988). As eleições aconteceram em 1982, e os governadores (eleitos democraticamente, enquanto o Presidente vai ser eleito pelo voto popular em 1989), dotados de poder e legitimidade política, fizeram prevalecer as questões subnacionais sobre as nacionais, num contexto de redemocratização. A esta instância política, seguiu-se a descentralização fiscal; em 1983, o Congresso aprovou a Ementa Constitucional n.º 23, a

qual aumentava o percentual de transferências federais automáticas para os estados, para o Distrito Federal e para os territórios, através do Fundo de participação dos Estados (FPE), de 10% para 14% e para os Municípios (Fundo de Participação dos Municípios - FPM), 10% para 16%, mudando também alguns aspectos do então ICM. (FALLETI, 2006, p.45).

Em 1985, a Ementa Constitucional n.º 27 ampliou a autoridade de arrecadação de impostos municipais e aumentou as transferências federais automáticas para estados e municípios. "Estas medidas deram início a um processo de descentralização fiscal que atingiria seu clímax na Constituição de 1988." (SOUZA, 2001, p.519).

Com a reforma Constitucional de 1988, aprofundou-se a descentralização política e fiscal, dando "visibilidade" às questões subnacionais. No campo político, como já mencionamos, os municípios foram reconhecidos como membros integrantes da federação, passando a ter o mesmo status constitucional dos estados da federação.

O processo descrito poderia servir de suporte teórico na análise dos diferentes momentos ou fases que as RMs atravessaram no momento de definir e caracterizar sua relação com o poder central. A fim de exemplificar, mostra-se, no quadro 5, como diferentes tipos de reformas descentralizadoras têm contribuído ou não para o aumento de certo tipo de autonomia dos governos locais.

QUADRO 5 - REFORMAS DESCENTRALIZADORAS ADMINISTRATIVAS, FISCAIS E POLÍTICAS NO BRASIL (1980-1988)

DATA	POLÍTICA DESCENT.	DESCRIÇÃO DA POLÍTICA	TIPO DE DESCENT.	INTERESSES TERRITORIAIS E PRINCIPAIS ATORES NA COALIZÃO VENCEDORA	PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS TERRITORIAIS
18/11/1980	EC 15	Eleição direta dos governadores (1982) por voto secreto, direito e universal para mandatos de quatro anos; Eleição direta para todos os senadores, três por estado, por voto direto e secreto, para mandatos de oito anos	Política	Subnacionais, tanto partidos de oposição como da situação (PDS), com apoio do Executivo nacional o projeto de lei.	Estados
01/11/1985	EC 23	Aumenta a transferência automática para os estados (FPE), os municípios (FPM) e promove mudanças para ICM	Fiscal	Subnacionais, tanto partidos de oposição como o de situação	Estados e municípios
28/11/1985	EC 27	Aumenta a transferência automática para os estados (FPE) para 14%; e para os Municípios 17% (FPM), delega a Taxa Rodoviária Única para estados e municípios, em proporção igual (aumentando dessa forma a autoridade de arrecadação de impostos subnacionais. Altera a distribuição de do Imposto sobre Transporte Rodoviário de forma que os estados passam a receber porção maior (de 20 a 50%) e os municípios começam a ter participação (de 0% a 20%), redistribuição de impostos como ITR e IPVA para os municípios	Fiscal	Subnacionais	Estados e municípios
1988	CF	Municípios são entidades federais	Política	Subnacionais	Municípios
1988	CF	Aumenta a transferência automática para os estados (FPE) e para os municípios (FPM)	Fiscal	Subnacionais	Estados e municípios
1988	Reforma constitucional	Cria o SUS (sistema único de saúde) para serem administrados pelos municípios	Administrativo	Subnacionais e movimento sanitário	Municípios

FONTE: Falletti (2006, p 45)

A possibilidade real de ação conjunta entre os diferentes atores, nesse contexto apresentado, dependerá do resultado do conflito de interesses entre estado e municípios e de como estes resolvam encarar a autonomia alcançada. A cooperação entre os diferentes níveis governamentais dependerá da negociação de interesses, e de ganhos que cada um dos participantes possa ter para si. As RMs apresentam o desafio de conciliar na mesa de negociações os interesses entre estado e município, na busca de soluções que têm a ver com realidades urbanas que vão além dos limites legais de cada uma das cidades. No caso de oferta de serviços públicos, o problema estaria vinculado à incapacidade ou à capacidade limitada de um determinado município de satisfazer a demanda gerada por outros municípios integrantes da Região Metropolitana.

Parece que essa transferência de responsabilidades deveria estar acompanhada de uma adequada transferência de recursos federais de modo que as três esferas

de Poder participem e sejam capazes de levar a cabo a concretização de solução dos problemas comuns às áreas metropolitanas. Na análise das RMs de Londrina e Curitiba, apresentamos como os recursos provenientes das diferentes esferas de governos permitiriam uma menor ou maior possibilidade de ação independente da transferência do governo central para os entes municipais.

Contempla-se num momento posterior a este a inclusão de dados sobre financiamento nas RMs, que nos ofereçam informação sobre o gasto aluno, investimento na área de educação, origem dos repasses e como esses fatores impactam nas condições educacionais da região.

1.4.4 Elementos de gestão das políticas de planejamento locais

O planejamento regional poderia ser uma possibilidade de concretização de políticas públicas de interesse metropolitano. Neste caso tomaremos como ponto de referência a existência efetiva ou não do Plano Diretor nos municípios da Região Sul (IBGE – informe 2008)⁶⁹. Por meio do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257 de junho de 2001) revogaram-se os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que regulamentavam a política urbana. Este estatuto veio

[...] estabelecer a definição do que significa o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.. Essa tarefa foi a ser atribuída aos municípios brasileiros, destinando às cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção e ordenamento de seu territórios. (IBGE, Perfil dos municípios, 2008, p.30).

Assim, o Estatuto das Cidades permite que se formulem leis específicas que possibilitem maior participação nas esferas do governo por parte da população.

Os Conselhos Municipais de Política Urbana, criados pelo poder público municipal (por meio de Lei específica), são órgãos colegiados de política urbana,

⁶⁹ Disponível em: <www.ibge.com.br/perfil-dos-municipios2008>. Acesso em: 12 out. 2009.

cujas finalidades consistem em garantir a gestão democrática das cidades por meio da incorporação de cidadãos como colaboradores e fiscalizadores das atividades administrativas públicas na área. Em 2008, houve um aumento de 6,1% no número de Conselhos Municipais de Política Urbana (CMPU) no país, constituindo-se em 19,2% de todos os municípios brasileiros. Apesar do aumento no número de Conselhos, houve um decréscimo na representatividade cidadã de 2,4% em relação a 2005. A porcentagem de municípios no Brasil com CMPU variou de 13,1% em 2005 para 19,2%; já na Região Sul a variação foi de 24,1% em 2005 para 29% em 2008.

Em relação à frequência com que os Conselhos se reúnem, verifica-se que há um incremento dos municípios que não realizam reuniões dos Conselhos. Em 2005, a falta de regularidade dos encontros alcançava 10% e em 2008 era de 16,5% dos respectivos totais dos municípios com conselho.

A presença ou não de Plano Diretor (instrumento da política urbana), que, junto com o Estatuto da Cidade, tem como meta "regular o uso e a ocupação do solo urbano visando incluir social, econômica e politicamente as camadas menos abastadas da população brasileira" (IBGE, Perfil dos municípios brasileiros, 2008, p.36), pode mostrar em que grau os instrumentos disponibilizados existem realmente nos municípios. Porém, segundo dados do perfil dos municípios brasileiros em 2008, encontrou-se que o único instrumento a alcançar mais da metade dos municípios do Brasil foi o Código de Obras (52,7%).

Podemos afirmar que a consolidação do planejamento urbano, segundo o previsto pelo Estatuto da Cidade (Anexo 1), se concretiza de forma lenta e díspar no território brasileiro. Complementarmente se dão baixos índices de criação de leis específicas, estando no topo das regulações urbanas o Código de Obras, com 52,7%. Na totalidade, a regulamentação por meio de lei específica das questões urbanas no Brasil não foi além do 10% no período 2005-2008.

O Plano Diretor será o instrumento que orienta as estratégias e os objetivos a serem alcançados, dentro de um período específico, visando ao cumprimento da função social da cidade. Tornou-se por meio do Estatuto da Cidade um meio de debate dos cidadãos na definição de possibilidades de intervenção no território, com caráter de ação imediata, mas com poucos e claros princípios de ação. O Plano articula e organiza os demais instrumentos da política urbana discriminados no Estatuto da cidade. Assim o Art. 41 do Estatuto da Cidade estabelece que o Plano diretor é obrigatório

para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes das RMs e aglomerações urbanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no inciso 4.º do art. 182 da Constituição Federal⁷⁰, áreas de interesse turístico, ou áreas de influência de empreendimentos de impacto ambiental.

Porém, como se mostra no perfil das RMs de Londrina e Curitiba e seus municípios⁷¹, esse instrumento não existe na grande maioria deles. No ano 2005, os municípios obrigados a contar com um Plano Diretor eram 526 (restam ainda implementar – PD – em 1.068 municípios); em 2008, eram 1.303 (restando ainda 319 municípios sem PD). Considerando que, no Brasil, há 5.464 municípios, em 2005 somente 14,5% deles informam ter Plano Diretor; em 2008, esse percentual salta para 33,8%, o que representa um aumento de 19,3%. As regiões do país que mais concentram municípios com Plano Diretor são a Região Sul (43,6%) e a Norte (40,8%), segundo dados do IBGE de 2008.

Essa realidade nos possibilita realizar algumas apreciações sobre como se produz uma "lacuna de gestão e planejamento" em nível regional, que, por lei, deveria ser obrigatório como instrumento base do interesse metropolitano.

Algumas experiências de gestão regional que merecem ser mencionadas não contam com a participação do estado paranaense, como o Metronor (que realizou estudos sobre a região sem ações concretas), ou o projeto Rumos do Norte, que obteve no máximo uma conscientização do papel do conjunto paranaense sem nenhum impacto na questão das RMs.⁷² Associações de municípios como AMEPAR (Associação dos Municípios do Médio Paranapanema), criada em 1990, realizam tentativas de atuar de acordo com as funções metropolitanas, mas sem considerá-las na sua totalidade, somente levando em conta os municípios integrados por projetos parciais e focados

⁷⁰ Art. 182, § 4.º "é facultativo ao Poder Público Municipal, mediante Lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequamento, aproveitamento, sob pena sucessiva de parcelamento ou edificação compulsória; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano progressivamente no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovado pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos em parcelas anuais, iguais e sucessivas assegurado o valor real da indenização e juros legais" (BRASIL, 1988).

⁷¹ Disponível em: <www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2009.

⁷² IPEA (2002, p.99).

numa problemática determinada. A AMEPAR congrega os municípios da RML e tem por objetivos ampliar e fortalecer a capacidade administrativa e social dos municípios associados, integrando-os e desenvolvendo ideias conjuntas como estímulo à força municipal, visando ao desenvolvimento regional. Entre seus outros objetivos, que dizem respeito à falta de articulação entre os líderes regionais, estão: aproximar as lideranças dos municípios associados e estimular a troca de experiências construtivas. Sua referência de organização no âmbito estadual é a Associação dos Municípios do Paraná, órgão de expressão estadual do municipalismo paranaense.⁷³

Existe uma falta de coordenação de ações conjuntas entre o próprio Estado do Paraná e a RML, no sentido de que não há uma ação oficial sobre esta região da Secretaria de Estado de Planejamento e tampouco nenhuma verba no orçamento destinada a essa RM (CASTRO, 2006, p.98-101).

A RMC possui como órgão de suporte, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), que opera como secretaria administrativa responsável pelos aspectos técnicos e operacionais do processo de gestão metropolitana. Foi criada pela Lei estadual n.º 6.517/74, como um órgão especial dentro da Secretaria de Estado e Planejamento, ligada na atualidade à Secretaria Especial para Assuntos da RMC, por meio do Decreto estadual n.º 227/2004. A COMEC vem se ocupando de questões diversas ao longo dos anos, incluindo o desenvolvimento de infraestruturas urbanas, transporte, questões ambientais, Leis de zoneamento, mas houve um enfraquecimento na sua gestão desde os anos 1980. Já nos anos 1990, "**como a maioria dos órgãos metropolitanos, tem suas atividades estagnadas diante a ausência de diretrizes de ação e de objetivos a serem alcançados**" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.47, grifo nosso).

Ultimamente a COMEC tem se ocupado de reformular seu Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, obras ligadas ao transporte metropolitano e ao acompanhamento dos Planos Diretores Municipais, demandados pelo Estatuto das Cidades, pela Lei n.º 10.257/2001, como já colocamos.

Na RMC, além da COMEC, atuam as áreas de planejamento de 26 prefeituras municipais, tendo sido criado em Curitiba a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SEAM), cuja finalidade é coordenar ações do Município de Curitiba junto

⁷³ IPEA (2002).

aos demais integrantes da Região Metropolitana. No âmbito estadual, a Regional da Região Metropolitana de Curitiba e Litoral/PARANACIDADE atua em conjunto com a COMEC, dando suporte aos municípios para a elaboração dos Planos Diretores. Além dessas instâncias, existe a ASSOMEC (Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba), instituição política, em algum tempo presidida pelo prefeito de Curitiba.

Informes do Observatório das Metrópoles (2005) assinalam essas associações como instâncias institucionais de cooperação entre os municípios. Porém esclarecem que

[...] o quadro político sempre exerceu um papel relevante não grau de relacionamento efetivado entre as instituições responsáveis pela gestão da Região Metropolitana de Curitiba. Em determinados momentos, por ocasião de divergências político partidárias, a atuação dos municípios que integram RMC se desarticulou e tornou-se concorrente, desvinculando o município-polo dos demais município da Região. Apesar de, mais recentemente, as trocas interinstitucionais terem se aprofundado, a pluralidade partidária que caracteriza esta Região contribui para que ainda perdure uma certa descontinuidade na realização de ações conjuntas. (OBSERVATORIO DAS METROPOLES, 2005, p.4, grifo nosso).

Dada a necessidade do trabalho conjunto entre os municípios de uma RM, algumas práticas vêm acontecendo na gestão de políticas públicas de interesse comum. Elas encontram-se ligadas às questões das bacias hidrográficas dos rios da região.

O modelo de gestão proposto para as RMs se enquadra nas disposições do Estatuto das Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), que marca as bases fundamentais para a gestão das cidades, assinalando o que os organismos gestores das RMs deverão incluir

a obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania. (art. 45).

Dados levantados pela Universidade Federal do Paraná e IPARDES sobre o funcionamento de Conselhos Gestores na cidade de Curitiba⁷⁴ constata uma hegemonia do segmento governamental, além de um muito baixo índice de debates e da quase inexistência de conflitos nas deliberações, refletindo no processo decisório dos conselhos. A pesquisa do IPARDES mostrou que a grande maioria dos Conselhos Municipais da RMC foi criada nos anos 1990, época em que a Constituição promoveu esse tipo de forma de participação. Em complemento, a pesquisa mostra que existe uma vinculação direta entre a data de criação dos Conselhos e o repasse de verbas para os municípios, por meio de leis estaduais e federais que habilitam esses repasses, restando evidente que a maioria deles foi criada por força legal.

Os conselheiros aprovam as questões a serem resolvidas por unanimidade, sem conflito o que deveria existir, dada a heterogeneidade de situações entre os municípios que compõem a RMC. O relatório da pesquisa citado demonstra como a opinião dos conselheiros influencia no equilíbrio entre os interesses da Prefeitura, da sociedade e dos agentes da iniciativa privada. Oitenta e quatro por cento dos conselheiros avaliaram como alto e médio seu grau de compromisso com o governo municipal, e das decisões tomadas nos conselhos, elas impactaram, em média, em 80% na gestão da secretaria à qual o Conselho está vinculado.

Nesse contexto é que acontece a gestão da RM. Segundo conclusões dessa pesquisa, tais características de funcionamento dos Conselhos se estendem aos demais Conselhos das RMs paranaenses.

Assim, as possibilidades de integração e ação conjunta dentro da estrutura da RM se apresentam difíceis de ser efetivadas. O fato de que a ação pública seja viável, em concordância com o perfil institucional das RMs, pode vir a contribuir ou não com a conformação de uma entidade metropolitana funcional, que vá além da simples institucionalização por força da lei. Como afirmam Gouveia *et al.* (2005), a ausência de uma definição legal, na Constituição Federal, de parâmetros para identificar

⁷⁴ Pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisa "Democracia e Instituições Políticas Paranaenses" ligado ao Departamento de Ciências Sociais da UFPR, financiada pelo CNPq e Pesquisa "Governança Urbana-Estudo sobre Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba" desenvolvida em Rede Nacional sob a coordenação de Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal – UPPUR/RJ-FASE (OBSERVATORIO DAS METRÓPOLES, 2005).

uma área metropolitana faz com que proliferem a diversidade e a heterogeneidade dos mecanismos metropolitanos.

Diante disso, torna-se necessário destacar a

[..] importância de se repensar a gestão metropolitana, adotando-se uma arquitetura institucional adaptada a cada situação, em que a efetividade técnica a propósito da prestação de serviços de interesse comum e elaboração de diagnósticos, prognósticos e estudos de planejamento se de uma institucionalidade propiciadora de maior descentralização e participação popular. (SOUZA, C., 2003, p.319).

As discussões aqui apresentadas nos levam a indagar, entre outras questões: será que a Região Metropolitana está perdendo suas possibilidades de ser um instrumento efetivo e legítimo para a gestão dessas demandas neste espaços?⁷⁵

Considerando todo o exposto, as dificuldades para implementação são múltiplas e multideterminadas. Discute-se a incerteza sobre a capacidade – efetiva – dos governos locais e do âmbito local de promover e propiciar a concertação⁷⁶ e articulação de atores, a possibilidade de conhecer seu próprio território e definir o perfil de desenvolvimento dele, de promover projetos e planos estratégicos de desenvolvimento, de cooperar e conformar microrregiões, para redirecionar seus processos, a fim de atingir uma maior democratização, transparência e participação.

O componente político partidário junto às práticas clientelistas, as relações de poder e os interesses existentes, assim como ausência de uma política de Estado orientada ao desenvolvimento nos diversos níveis de governo, não facilitam o surgimento e desenvolvimento desse tipo de iniciativa.

Diante das colocações feitas até este ponto, parece ser evidente uma fragilidade dos aspectos políticos, financeiros e institucionais da gestão metropolitana, o que vem impedindo que exista um pacto social e territorial nas RMs. Em cada estado se adotaram critérios e modelos diferentes de organização da gestão, e na maioria das RMs o órgão gestor é estadual. Toda essa situação se apoia em estruturas "teóricas"

⁷⁵ Ver Moura, Libardi e Barion (2006).

⁷⁶ Concertação: Forma de resolver problemas da índole socioeconômica mediante o acordo de entidades que representam aos grupos sociais ou setores diretamente interessados, com o auspício e a participação mais ou menos ativa do governo (DI TELLA, 2008, p.107).

de paridade com os municípios, porém os fundos metropolitanos são inexistentes ou escassos.

Dessa forma, podemos dizer que a situação atual das RMS é resultado de uma antiga controvérsia. A Constituição de 1988 no seu artigo 25, § 3.º estabelece que

Os estados podem, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Poderíamos pensar se essa norma não aponta claramente para uma "intermunicipalidade", pela qual se reconhece que o estado somente tem competência para *instituir* a RM, aglomeração urbana ou microrregião, e, por meio de uma lei complementar estadual, dispor sobre como tais intermunicipalidades vão funcionar.

A inexistência de uma política metropolitana e uma política nacional e estadual de desenvolvimento regional, e de um fundo específico para financiar as prioridades estratégicas das RMS, contribuiriam para que a gestão do modelo metropolitano se produza em um clima de informalidade (ROLNIK; SOMERK, 2000, p.88).

De qualquer forma, é importante que as RMS sejam entendidas como instrumentos necessários à gestão associada, com base num arcabouço institucional adequado que contemple as particularidades regionais e suas demandas. O contexto que oferece a legislação atual carece de elementos jurídicos que possibilitem a livre ação dos atores regionais, os quais são dependentes de políticas federais ou estaduais para a concretização de projetos locais. Assim, cada esfera responde aos interesses políticos próprios impossibilitando um tipo de gestão necessário à RM.

CAPÍTULO 2

REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA E REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

O presente capítulo dedica-se a caracterizar a Região Metropolitana de Londrina e a Região Metropolitana de Curitiba por meio de um breve histórico sobre sua conformação e a dos municípios que as integram. Ademais, descrevem-se os aspectos econômicos, demográficos, socioeconômicos e de infraestrutura urbana a fim de que sirvam de suporte para a compreensão das condições educacionais nessas RMs (ver Mapas 1, 2 e 3).

2.1 O ESTADO DO PARANÁ E A RML: BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

Por meio da Lei Imperial de 1853, o Estado do Paraná foi constituído, desmembrando-se de São Paulo. Os portos da região oferecem possibilidades para a expansão do cultivo do café e sua comercialização.

Assim, o cultivo do café contribui para o povoamento do norte do Paraná; cidades se conformam em torno dessa produção agrícola, em função do interesse pela aquisição das terras "roxas" de boa qualidade para o cultivo do café. O próprio governo começaria a comercializar lotes a entidades privadas com forte interesse comercial na região.

O papel do governo era "tímido", sua participação limitava-se a ações militares tendentes a evitar que os indígenas (oriundos do local) voltassem a ocupar essas terras. Entre os anos 1915-1916, o governo do Paraná percebe a relevância comercial do café para essa região, bem como a necessidade de uma estrada de ferro que comunicasse as plantações com os portos de embarque para os diferentes mercados. A grande distância no território brasileiro faz com que as comunicações e o transporte adquiram uma significativa relevância no seu desenvolvimento. Desde a época colonial, as estradas eram "apenas transitáveis mesmo só para pedestres e animais" (PRADO JR., 2007, p.255). Assim, na escolha do traçado das redes de transporte,

privilegia-se o fator econômico. Em 1820, de Curitiba partiam duas estradas que desciam para o litoral, uma para Paranaguá e outra para São Francisco, ambas "péssimas" e "intransitáveis" (PRADO JR., 2007). Nesse momento, o Paraná estaria em 7.º lugar no ranking brasileiro da produção de café.

Entre 1930 e 1937, as cidades colonizadas pela CMNP encontravam-se interligadas, pouco distantes umas das outras, sendo parte de um projeto específico de planejamento urbano⁷⁷.

Nos anos 40 e 50, aumenta a expansão da imigração paulista para o norte paranaense, depois da Segunda Guerra Mundial 6,6% da superfície paranaense era produtiva, e a CMNP tinha fundado 63 cidades no território.

Em menos de quarenta anos, cerca de 36% do território estadual havia-se convertido em uma área agrícola, abrigando em 1960, 34% da população do Paraná, ou um milhão e oitocentos trinta e quatro mil habitantes, distribuídos em 172 cidades. (SUZUKI, 2005, p.29).

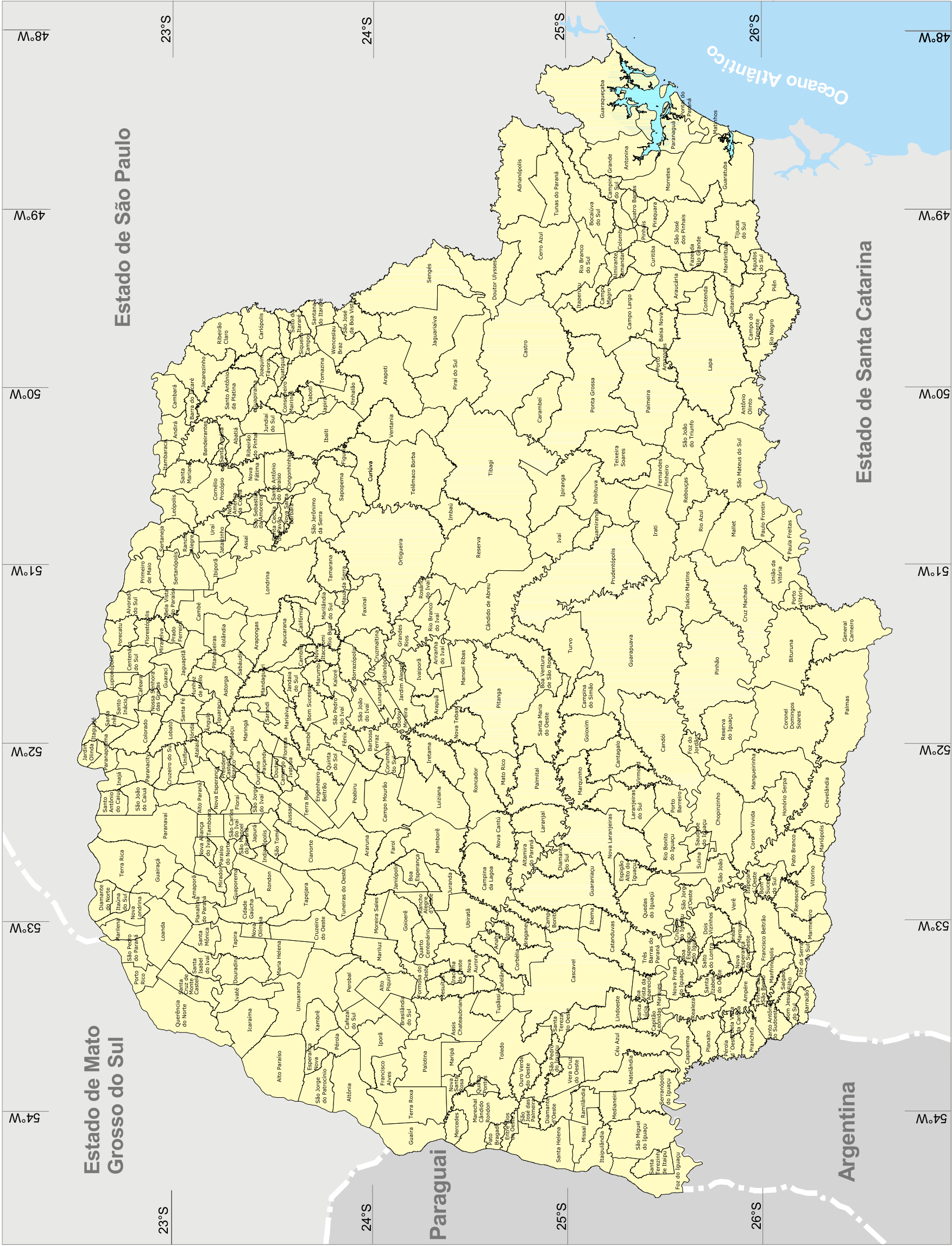
A construção da estrada de ferro São Paulo-Paraná começa em 1920; a boa qualidade do solo é um fato que seduz os investidores ingleses, que vêm essas novas terras como uma possibilidade para o cultivo de algodão. A Brasil Plantations Syndicates (1924) obtém, entre 1925-1927, por meio de sua filial (Companhia de Terras do Norte do Paraná), a concessão de títulos de terras no norte do Paraná. Essa concessão estava condicionada à colonização do território por meio de venda de pequenos lotes, o que aconteceu rapidamente. Dessa forma, o desenvolvimento da região encontra-se associado à atuação da Companhia das Terras do Norte do Paraná. Os imigrantes regionais provêm de outras partes do território brasileiro; fazendeiros paulistanos no movimento de expansão da cafeicultura paulista se movimentam para a região norte do Paraná. Mas vêm também do Japão, da Itália, da Espanha e da Alemanha, seduzidos pela fertilidade do solo e o cultivo do café. O centro do desenvolvimento foi o cultivo agrícola, como traz Prado: "a agricultura é o nervo da civilização. Em torno a ela, se assentam a ocupação e exploração da maior e melhor parte do território brasileiro" (PRADO JR., 2007, p.130).

⁷⁷ Surgem Londrina (1934); Maringá (1935); Nova Dantzig (1930); Apucarana (1938); Rolândia (1932); Arapongas (1935); Jandaia (1937); Maidajari (1937).

ESTADO DO PARANÁ

MAPA 1

DIVISÃO POLÍTICA 2007



ESTADO DO PARANÁ

MAPA 2

CLASSES DE TAMANHO
DOS MUNICÍPIOS
2000

População total

Curitiba (1.587.315 habitantes)



>= 100 mil habitantes



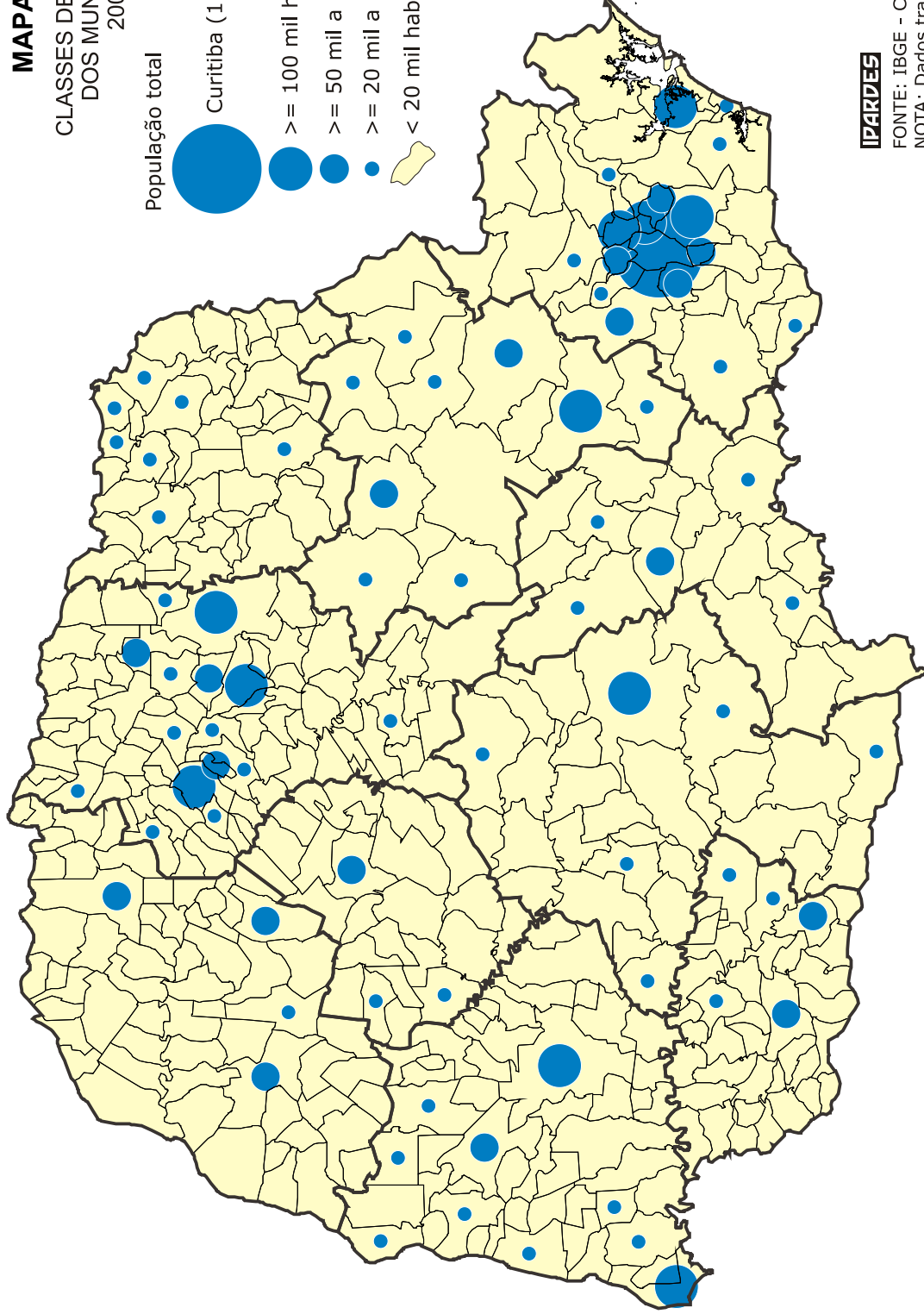
>= 50 mil a < 100 mil



>= 20 mil a < 50 mil



< 20 mil habitantes



IPARDES

FONTE: IBGE - Censo Demográfico
NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

ESTADO DO PARANÁ

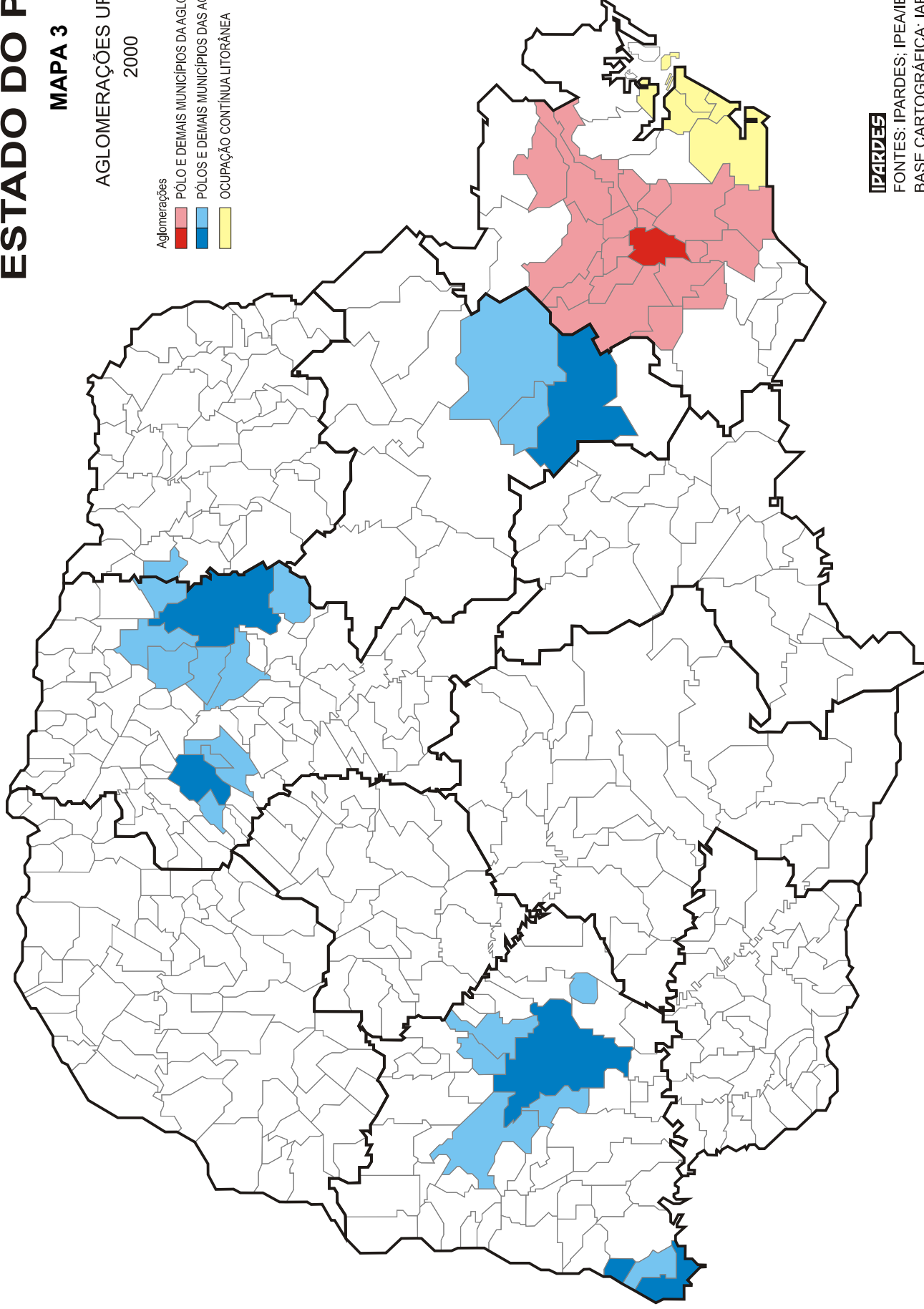
MAPA 3

AGLOMERAÇÕES URBANAS

2000

Aglomerações

- PÓLO E DEMAIS MUNICÍPIOS DA AGLOMERAÇÃO METROPOLITANA
- PÓLOS E DEMAIS MUNICÍPIOS DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS
- OCUPAÇÃO CONTÍNUA LITORÂNEA



IPARDES

FONTES: IPARDES; IPEA/IBGE/UNICAMP

BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

A Companhia das Terras do Paraná começa sua atividade na região na década de 1920, com uma política de ocupação da terra por meio da venda de lotes, e construção de estrada de ferro (estrada dos fazendeiros do café) para atrair aos interessados no cultivo do café. Tratou-se de uma modalidade de "planejamento urbano" organizada e com metas claras sobre o tipo de empreendimento encarado.⁷⁸ A construção de ferrovias foi o eixo de desenvolvimento da região, já que desde 1930 ela se encontra comunicada e interligada pelo empreendimento. Essas rotas de transporte contribuíram para a criação de povoados que serviriam de suporte à atividade agrícola (SUZUKI, 2005).

Durante o período do Estado Novo, entre 1937-1945, diferentes movimentos políticos fizeram com que o monopólio exercido pela CTNP terminasse. Começa um processo de nacionalização da companhia inglesa; vendida a capitais nacionais, recebe o nome de Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), que continua com a venda de terras. Porém a empresa se diversifica e amplia o setor de investimentos para o setor industrial, comercial e financeiro.⁷⁹

Londrina surgiu em 1929, sendo escolhida como a sede dos escritórios da firma inglesa, convertendo-se na primeira e maior das cidades fundadas pela CTNP. Também nessa fase foram criados os municípios de Cambé, Rolândia, Arapongas, Mandaguari e Apucarana. A CTNP, para vender as terras, realizou uma forte campanha publicitária da região "produzindo filmes e publicando anúncios nos jornais.⁸⁰ Havia agentes em Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo Rio de Janeiro e até no próprio Paraná" (SUZUKI, 205, p.28). O sistema de loteamento de pequenas parcelas de terra foi um sucesso e, em 1937, Londrina possuía 30.000 habitantes.

⁷⁸ Ver CMNP. Colonização e desenvolvimento do Norte do Paraná.

⁷⁹ Ver: <www.cmnp.com.br>.

⁸⁰ Humberto Puiggori Coutinho funda o primeiro jornal da cidade, em 1934, no qual na última página tem a propaganda da Companhia das Terras do Norte do Paraná, divulgando a fertilidade e as vantagens do solo roxo do norte paranaense. O jornal foi um importante veículo de divulgação da cidade no âmbito nacional e internacional (Fonte: Museu Histórico de Londrina-Padre Weis).

O nome de Londrina foi dado como homenagem à cidade de Londres-pequena Londres, pelo Dr. João Domingues Sampaio, um dos primeiros diretores da Companhia das Terras do Norte do Paraná. A criação do Município ocorreu cinco anos mais tarde, mediante o Decreto Estadual n.º 2.519, assinado pelo interventor Manoel Ribas, em 3 de dezembro de 1934 (Perfil Londrina, Prefeitura Municipal de Londrina, 2009).

Desde 1934 Londrina se configurando como um ponto de referência em relação a investimento, infraestrutura e desenvolvimento de atividades econômicas na região norte do Estado de Paraná.

A Região Metropolitana de Londrina (RML) foi instituída pela Lei Complementar n.º 81, de 11 de junho do ano 1998, que também cria os Conselhos Consultivos, suas competências e define os serviços comuns de interesse metropolitano. A RML encontra-se, atualmente, composta pelos municípios de Londrina, Cambé, Jataizinho, Rolândia, Tamarana, Jataizinho, Ibiporã, Bela Vista do Paraíso e Sertanópolis e, segundo dados do Nupe (relatório 2008), abrange uma população de 678.032 habitantes.

2.1.1 Os municípios da Região Metropolitana e sua história de conformação⁸¹

Por volta de 1923, o povoado de Sertanópolis começa a se conformar com a vinda de fazendeiros paulistas atraídos pelas qualidades do solo paranaense para o cultivo do café. Originalmente essa região era conhecida como “Sertão”, advindo daí seu atual nome. Por meio da Lei estadual n.º 1.931, desmembra-se de Jataizinho tornando-se município em 1934. Por sua vez, o povoado de Rolândia data de 1932, quando colonos alemães chegam a essa região. Em sua origem, recebeu o nome de “gleba Roland”, em homenagem a um guerreiro medieval, sobrinho do Imperador Carlo Magno. Adquire condição de município em 1944, por meio da Lei estadual n.º 199. Cambé, mediante a Lei estadual n.º 02 de 1947, separa-se de Londrina e é reconhecida como município no mesmo ano.

⁸¹ Dados obtidos de <www.paranacidade.org.br>. Acesso em: 13 out. 2009.

A região de Jataí nasce da necessidade de estabelecer-se um ponto de defesa contra os ataques de caudilhos argentinos e uruguaios. Essa colônia militar, fundada em 1851, contou nos seus inícios com uma população composta de soldados e habitantes da cercanias. A partir de 1912, se transformara em uma colônia de safristas suínos, que se instalam na região. Por meio da Lei estadual n.º 02 é reconhecido como município, desmembrando-se de Assaí.

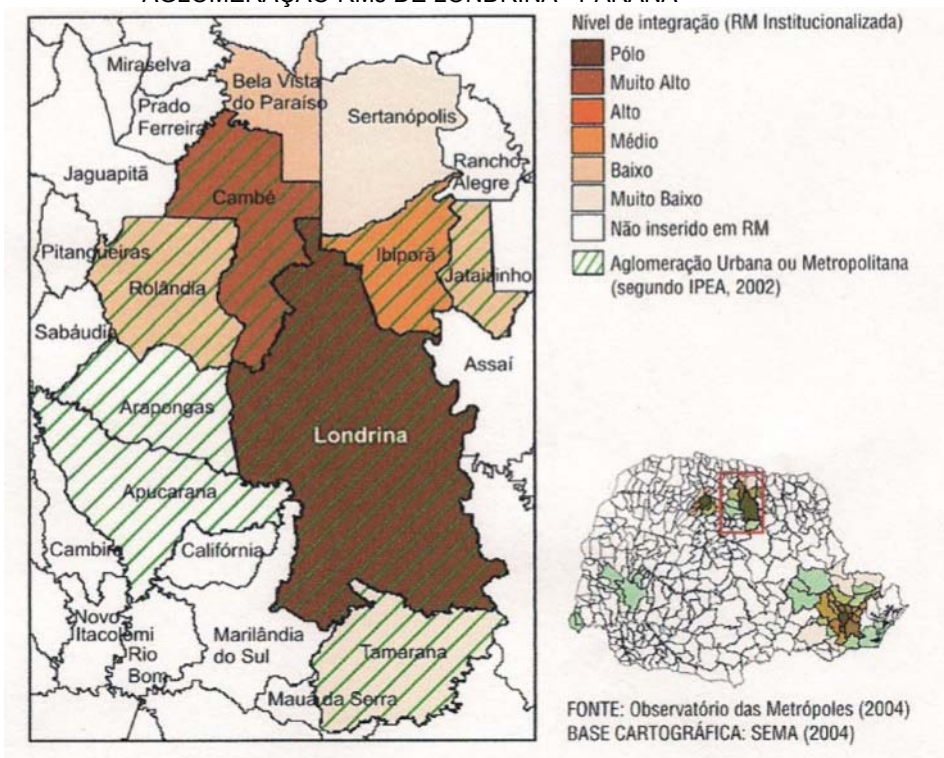
A população se assenta em Ibiporã a partir de 1934, seu nome (de origem Tupi) faz referência a "terra bonita". Suas possibilidades de cultivo e desenvolvimento de outras atividades foram diversificadas (café, milho, trigo e algodão entre outras), além da atividade pecuária, leiteira, suína e a piscicultura. Na atualidade conta com incipientes parques industriais que se estendem ao longo da rodovia BR-369. Desmembrando-se de Sertanópolis, é reconhecido como município por meio da Lei estadual n.º 02 de 1947.

O atual município de Bela Vista do Paraíso originariamente fazia parte da Grande Fazenda de Floresta Ribeirão Vermelho, propriedade de uma empresa colonizadora. Posteriormente a fazenda foi dividida em lotes a fim de atrair possíveis compradores para o cultivo do café, o qual propiciara as condições para o estabelecimento de um povoado. Foi elevada à categoria de município pela Lei estadual n.º 02 de 1947, separando-se de Sertanópolis somente em 1953, por meio da Lei n.º 1.542.

Tamarana foi a região dos índios Kaigangues, que até hoje habitam essas terras. No início de 1915, colonos vindos do Norte Velho iniciam atividades na região. Por meio da Lei estadual n.º 11.224 de 1995 será reconhecido como município, separando-se de Londrina.

Como podemos ver, os processos de reconhecimento como municípios como parte integrante da RML apresentam variações quanto a sua data, mas todas elas compartilham um movimento paulatino de ocupação do território, relacionadas a atividades que são complementares à atividade principal da agricultura. Por meio de um empreendimento privado, a região vai se conformando num centro de cultivo do café, que traz ao mesmo tempo outras atividades que possibilitam a ocupação do território (ver Mapa 4).

MAPA 4 - MUNICÍPIOS SEGUNDO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO NA DINÂMICA DA AGLOMERAÇÃO RMs DE LONDRINA - PARANÁ



QUADRO 6 - MUNICÍPIOS DA RML

MUNICÍPIO	LEI	DATA DE OFICIALIZAÇÃO	DESMEMBRADO DE
Londrina	LE n.º 2.519 - 03/12/1934	03/12/1934	Jataizinho
Sertãozinho	LE n.º 1.931 - 06/06/1934	06/06/1934	Jataizinho
Rolândia	LE n.º 199 - 30/12/1943	01/01/1944	Londrina
Cambé	LE n.º 02 - 10/10/1947	28/10/1947	Londrina
Jataizinho	LE n.º 02 - 10/10/1947	10/10/1947	Assaí
Ibiporã	LE n.º 02 - 10/10/1947	8/12/1947	Sertãozinho
Bela Vista do Paraíso	LE n.º 02 - 10/10/1947	14/12/55	Sertãozinho
Tamarana	LE n.º 11.224 - 12/12/1995	Lei n.º 1.542 - 13/12/1995	Londrina

FONTE: <www.paranacidade.org.br>. Acesso em: 13 out. 2009

2.1.2 Aspectos da infraestrutura urbana dos municípios da RML e da Região Metropolitana

Conforme aos dados do IBGE censo dos 2000, na RML certa universalização no acesso à rede geral de água e de adequação ao destino do lixo. O total de unidades ligadas à rede de água atinge 93% e 54,8% das unidades encontram-se ligada à rede geral de esgoto. Os municípios menores apresentam níveis "aceitáveis" na questão de abastecimento de água, destacando-se Tamarana, com o menor índice, 56,1%, e também o menor índice da região no que se refere ao esgoto,

atingindo um percentual do 1%. Rolândia também apresenta uma porcentagem muito baixa de unidades conectadas à rede geral de esgoto, 18%. Londrina apresenta certo déficit no esgoto sanitário, nesse período, atingindo 63,3% nesta prestação de serviço sanitário. Dos municípios da RML, Ibiporã é a única com níveis maiores de tratamento do esgoto, atingindo 82,8% nesse serviço sanitário.

Para o ano 2008, observa-se um incremento geral na prestação de serviços de água e esgoto sanitário. Os dados apresentado pelo perfil dos municípios contemplam a totalidade das unidades atendidas e não só os domicílios particulares. Numa etapa posterior a esta, será realizada a complementação desses indicadores a fim de oferecer dados precisos sobre o real incremento desses serviços (ver Mapas 5, 6 e 7).

TABELA 3 - INFRAESTRUTURA DOS MUNICÍPIOS, DA RML E ESTADO DO PARANÁ - 2000/2008

MUNICÍPIOS E RML	ABASTECIMENTO DE ÁGUA ⁽¹⁾		ATENDIMENTO DE ESGOTO ⁽²⁾		CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA ⁽³⁾	
	2008	2000 ⁽⁵⁾	2008	2000	2008	2000
Bela Vista do Paraíso	5.084	4.218	2.221	1.484	5.630	4.663
Cambé	32.216	26.567	21.845	11.650	33.318	27.088
Ibiporã	-	⁽⁴⁾ 10.969	-	⁽⁴⁾ 9.759	16.989	13.329
Jataizinho	-	⁽⁴⁾ 2.790	-	⁽⁴⁾ 1.796	3.980	3.420
Londrina	185.735	121.468	141.168	105.138	191.323	156.060
Rolândia	18.885	12.468	6.814	3.131	20.202	15.612
Sertãoópolis	⁽⁴⁾ 3.632	3.632	-	⁽⁴⁾ 1310	5.827	4.725
Tamarana	2.044	1.359	-	⁽⁴⁾ 25	3.284	2.461
RML	261.355	179.711	184.938	121.6043	208.553	1.227.358
Paraná	2.897.236	2.347.877	1.622.132	986.826	3.632.512	2.918.680

FONTES: 1) SANEPAR (2008); 2) SANEPAR (2008); 3) COPEL (2008); 4) Censo Demográfico (5) Base de dados do estado - IPARDES.

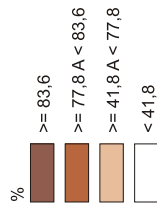
Em relação à quantidade de serviços urbanos na área de saúde, educação e aspectos financeiros, a RML apresenta grandes variações no seu interior, sendo Londrina o município concentrador dessas ofertas. Cambé é o município com maior quantidade de entidades bancárias (6), escolas (56), centros de saúde (18) e matrículas no setor da educação (20.120), depois de Londrina. Isso o coloca como o segundo município em quantidade de serviços urbanos da RML.

Em contrapartida, os municípios de Jataizinho e Tamarana apresentam uma oferta muito menor. O município de Jataizinho possui 1 banco, 11 estabelecimentos escolares, 5.098 matrículas na área de educação e 4 centros de saúde, segundo os dados obtidos. Tamarana apresenta 2 bancos, 7 escolas, 2.368 matrículas na área de educação e 6 estabelecimentos de saúde; neste setor o município de Sertãoópolis é o que oferta menor quantidade, conta com 1 centro de saúde.

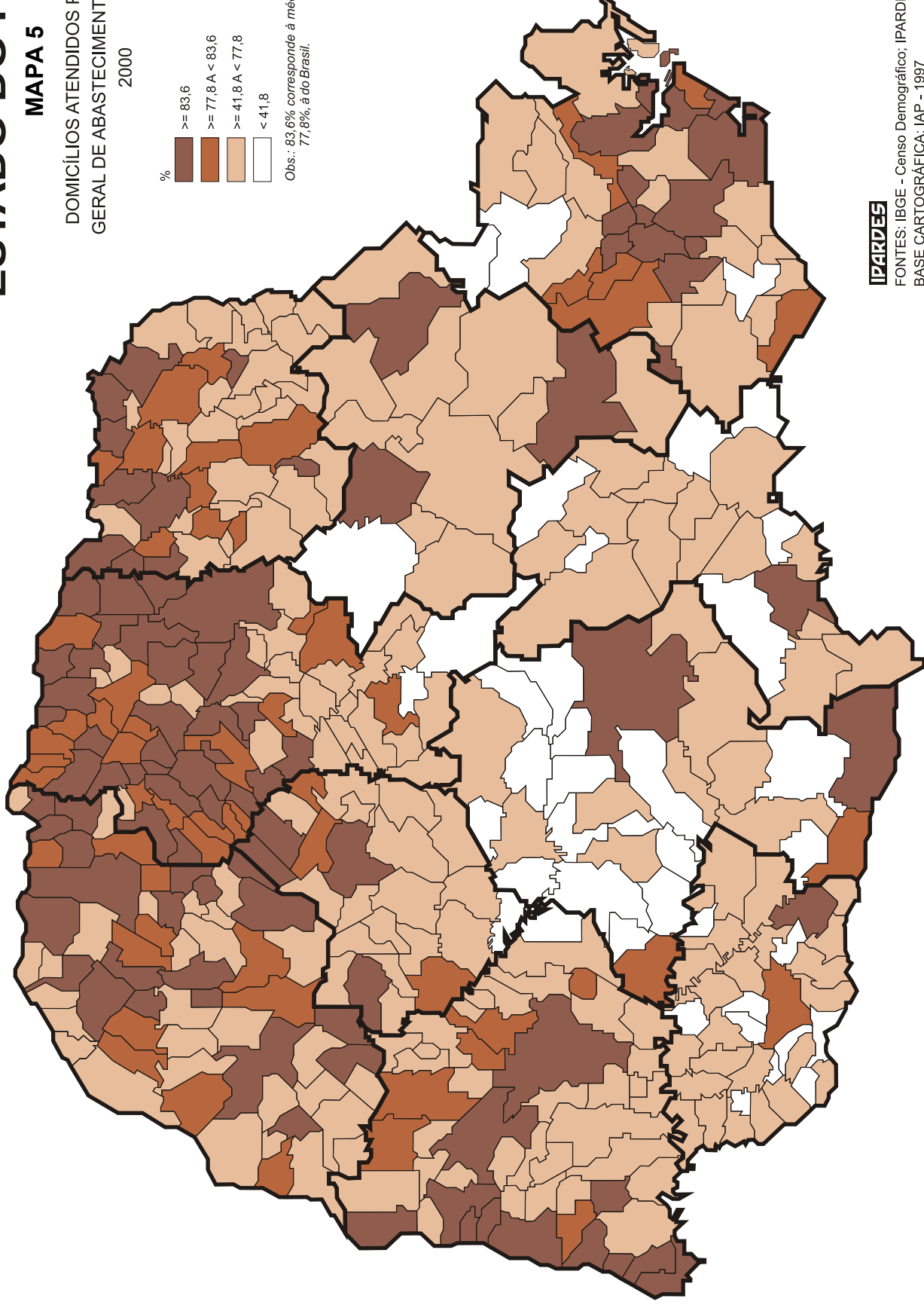
ESTADO DO PARANÁ

MAPA 5

DOMICÍLIOS ATENDIDOS POR REDE
GERAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA
2000



Obs.: 83,6% corresponde à média do Paraná;
77,8% a do Brasil.



IPARDES

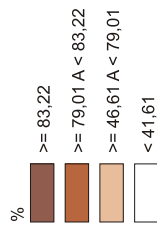
FONTES: IBGE - Censo Demográfico; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

ESTADO DO PARANÁ

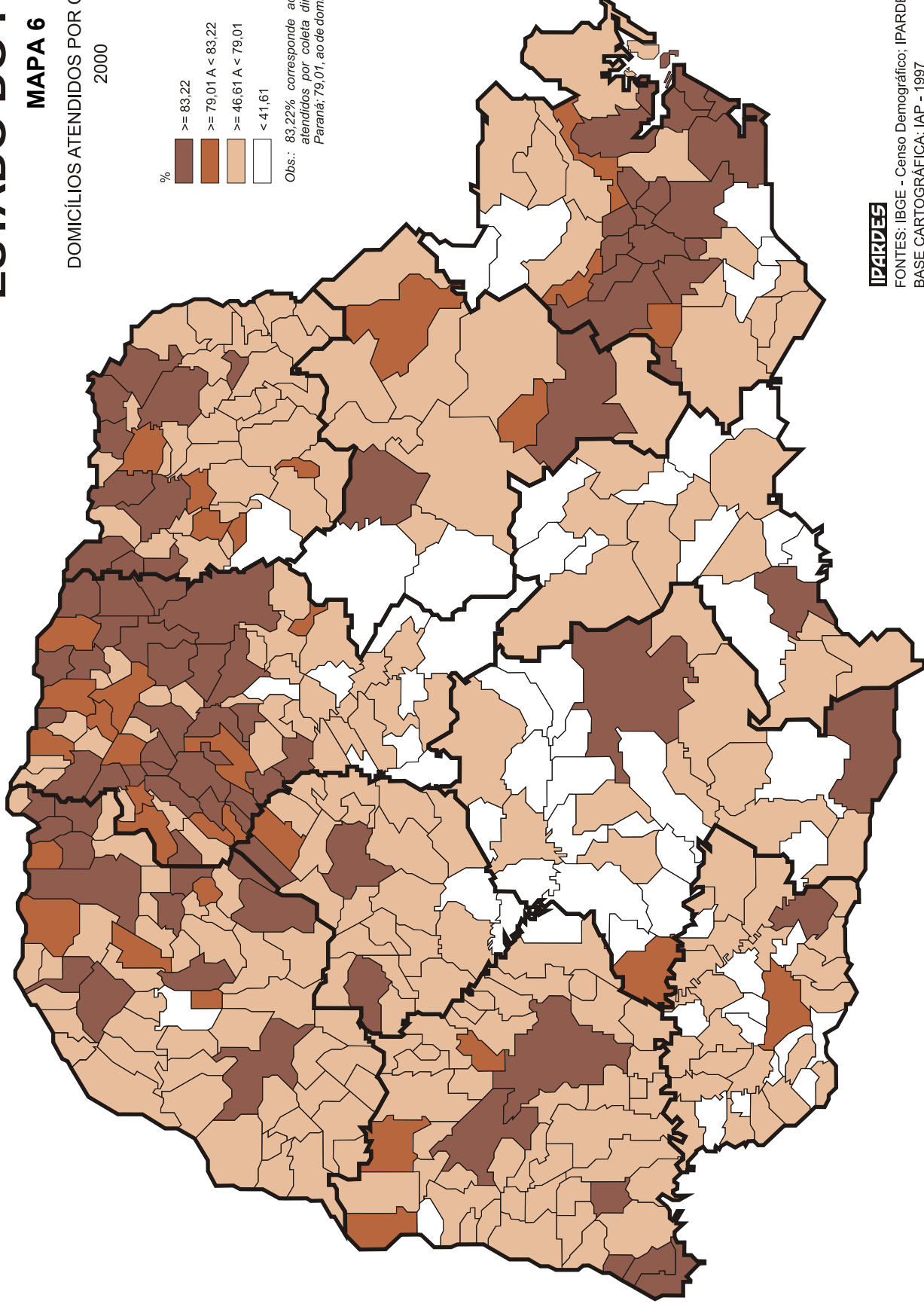
MAPA 6

DOMICÍLIOS ATENDIDOS POR COLETA DE LIXO

2000



Obs.: 83,22% corresponde ao percentual de domicílios atendidos por coleta direta ou indireta de lixo no Paraná; 79,01, ao de domicílios do Brasil.



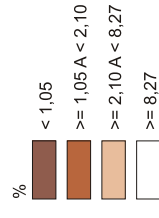
IPARDES

FONTES: IBGE - Censo Demográfico; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

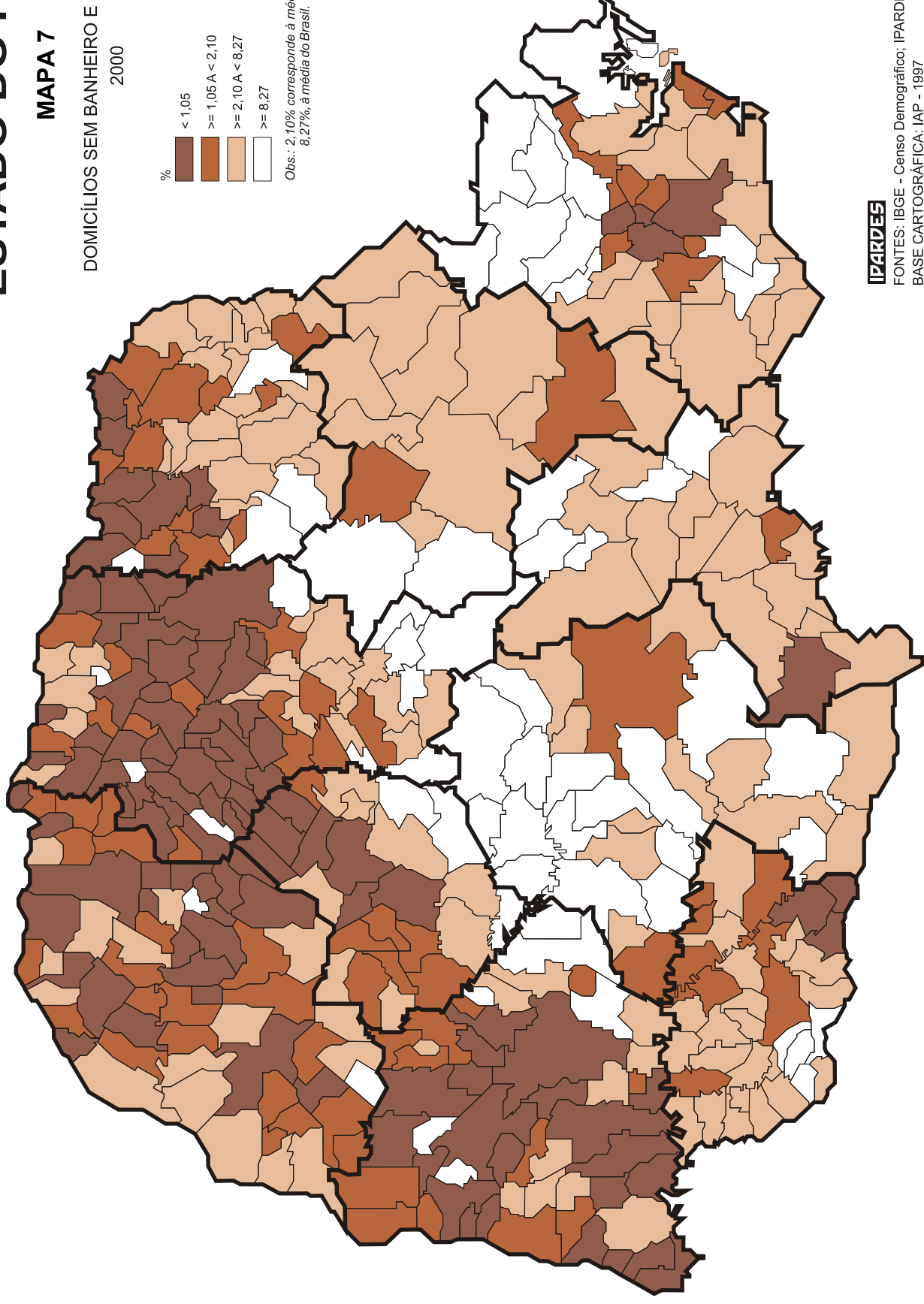
ESTADO DO PARANÁ

MAPA 7

DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO E SEM SANITÁRIO
2000



Obs.: 2,10% corresponde à média do Paraná;
8,27% à média do Brasil.



IPARDES

FONTES: IBGE - Censo Demográfico; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

Atualmente Londrina se configura como o centro nervoso da economia regional e concentra a infraestrutura urbana da RM. Dados da área de saúde, educação e das finanças evidenciam esta afirmação. A área de finanças está concentrada significativamente nessa cidade, dos 100 estabelecimentos bancários da RML, 75 estão localizados em Londrina e das operações bancárias, 80% foram feitas no mesmo local.

Na área de saúde, Londrina concentra 54,28% dos centros de saúde (centros de administração direta de saúde, MS, SES, SMS, sem considerar o setor privado) marcando uma diferença com os demais municípios da RML.

Também no setor da educação o Município de Londrina oferece e concentra os maiores indicadores em relação à matrícula e quantidade de estabelecimentos educativos. Os municípios da RML apresentam 167.011 matrículas das creches, pré-escolas, ensino fundamental médio, e Londrina concentra 109.803 matrículas nesses níveis de ensino. Esta concentração representa 67,74% desse total da RML.

TABELA 4 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS, DE CENTROS DE SAÚDE, ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO, E MATRÍCULA ESCOLAR POR MUNICÍPIO DA RML - 2007/2009

MUNICÍPIOS E RML	N.º DE BANCOS (2009)	EDUCAÇÃO (2007)		SAÚDE (2009) ⁽³⁾
		Total de escolas ⁽¹⁾	Total Matrículas ⁽²⁾	
Bela Vista do Paraíso	3	15	3.641	8
Cambé	6	56	20.120	18
Ibiporã	5	38	10.943	13
Jataizinho	1	11	5.098	4
Rolândia	4	33	11.451	14
Sertãozinho	4	12	3.587	1
Tamarana	2	7	2.368	6
Londrina	75	380	109.803	76
RM de Londrina	100	552	167.011	140

FONTE: Adaptada de IPARDES - Cadernos dos Municípios (2009)

(1) SEED inclui creche, pré-escola, ensino fundamental e médio.

(2) Os dados 2007 referem-se a matrícula do ensino regular com os inclusos e ensino fundamental inclui matrícula do ensino de 8 a 9 anos.

(3) Cadastro nacional de estabelecimento de saúde CNES: disponível em <www.cnes.datasus.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2009.

Por meio desses dados, procura-se exemplificar o fato de ser Londrina um município "concentrador" na área de serviços de saúde, financeiros e educacionais. Esta situação coloca Londrina na condição de metrópole regional, num movimento do qual os demais municípios participam de forma a dar suporte ao desenvolvimento das cidades que desde o começo de sua fundação foram "escolhidas" como centros privilegiados de "desenvolvimento" urbano, econômico e social.

2.1.3 Aspectos econômicos dos municípios da RML

Quanto ao peso econômico do município de Londrina em relação aos demais municípios da RML, ele concentra 71,4% do valor adicionado total da região, do setor de serviços e mais da metade de sua atividade encontra-se no mesmo setor (77,6%), sendo inclusive maior que o índice total da própria RML. No que se refere à indústria e agricultura, Londrina atinge índices menores que os alcançados pela RML.

Os demais municípios apresentam diferentes índices de participação na economia da Região, o que nos permite verificar tanto a disparidade alcançada como as desigualdades econômicas ao interior da RML, as baixas taxas de industrialização de alguns municípios (como Bela Vista do Paraíso) ou na área de serviços (por exemplo, Cambé e Tamarana). Tais disparidades mostram movimentos diferenciados de participação que refletem as possibilidades econômicas de cada um destes municípios na economia regional.

A tabela 5 apresenta a participação na economia, de cada município, por setor (agropecuário, indústria e serviços). Percebe-se o peso econômico do município de Londrina em comparação com os demais municípios da RM e com o Estado do Paraná.

TABELA 5 - VALOR ADICIONADO TOTAL E POR SETORES DA ECONOMIA, PIB A PREÇO DE MERCADO CORRENTE E PIB PER CAPITA PARA OS MUNICÍPIOS DA RML E ESTADO DO PARANÁ (2006)

MUNICÍPIO	VC TOTAL		AGROPECUÁRIA		INDÚSTRIA	
	Mil R\$	%	Mil R\$	%	Mil R\$°	%
Bela Vista do Paraíso	112.984	1,3	9.121	8,2	11.393	10,0
Cambé	863.130	10,5	28.991	3,3	304.954	35,4
Ibiporã	394.978	4,8	14.524	3,6	105.513	26,7
Jataizinho	64.782	7,9	6.007	9,2	18.118	27,9
Londrina	5.852.798	71,4	67.846	1,1	1.239.098	21,1
Rolândia	658.091	8,0	38.173	5,8	220.734	33,5
Sertanópolis	196.750	2,4	13.921	7,0	42.446	21,5
Tamarana	51.073	6,2	15.459	30,2	12.333	24,1
RML	8.194.586		192.042	2,3	1954589	23,9
Paraná	12549680		12544680		31606602	

MUNICÍPIO	SERVIÇOS		PIB A PREÇO DE MERCADO CORRENTE		PIB PER CAPITA	
	Mil R\$	%	Mil R\$	%	Mil R\$	%
Bela Vista do Paraíso	92.470	81,8	124.218		8.292	10,3
Cambé	529.185	61,3	954.684		9.664	12,0
Ibiporã	274.941	69,6	448.782		9.485	11,1
Jataizinho	40.657	62,7	69.896		5.829	7,2
Londrina	4.545.854	77,6	6.112.093	71,6	13.339	16,6
Rolândia	399.184	60,6	731005		13226	16,4
Sertanópolis	140.383	71,3	222.314		14.088	17,5
Tamarana	33.084	64,7	66.211	0,7	6.388	7,9
RML	6055758	73,8	8529203		80.311	
Paraná	33310880		81.449.312			

FONTES: IBGE; IPARDES

NOTA: As porcentagens calculadas pela autora apresentam resultados de arredondamentos.

Por setor da economia, podemos afirmar que no setor da agropecuária o município que conta com a maior porcentagem de participação no Vc total é Tamarana (30,2%), enquanto a menor participação verifica-se em Londrina (1,1%). Contrariamente, isso não acontece no setor dos serviços, em que o maior índice de participação corresponde a Londrina (77,6%) e a Tamarana, um dos menores índices (64,7%), depois do de Cambé (61,3%).

Do valor adicionado total da RML (73,8%) no setor dos serviços, Londrina responde por 71,5%, concentrando mais da metade de sua atividade nesse setor, como temos apontado. Em relação à Indústria, Londrina situa-se abaixo do percentual atingido pela RML nesse setor (23,9%), participando com 21,1%.

O PIB a preço corrente, em 2006, mostra uma predominância de Londrina na RML, sendo o município responsável por 71,6% do total. O município de Cambé será o responsável pelo maior índice de participação no valor adicionado pelo setor da Indústria, com o 35,4%, e também vai alcançar o segundo lugar no PIB a preço de mercado corrente, com o 11,1% (ver Mapas 8 e 9).

2.1.4 Aspectos demográficos dos municípios da RML

Tomando como ponto de partida os censos demográficos⁸² desde os anos 70, assistimos a um incremento significativo da população na Região Metropolitana de Londrina e do Paraná. Durante a década de 1970, mais da metade da população habitava nas regiões urbanas do país. O Paraná, que contava com 6.336.743 residentes, era um estado essencialmente rural, sua população urbana constituía 36,1%. Nesse período a RML (389.679 habitantes) apresentava 59% de população assentada na região urbana.

TABELA 6 - POPULAÇÃO RESIDENTE NA RML, NO ESTADO DO PARANÁ E NO BRASIL - 1970/2000

RML, PARANÁ E BRASIL	HABITANTES			
	1970	1980	1991	2000
RML	389.679	465.672	582.703	678.032
Paraná	6.336.743	7.629.849	8.448.713	9563.458
Brasil	93.139.037	119.011.022	146.825.475	169.799.170

FONTE: IBGE - Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000

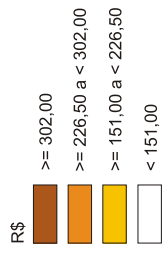
⁸² Censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000 (IBGE).

ESTADO DO PARANÁ

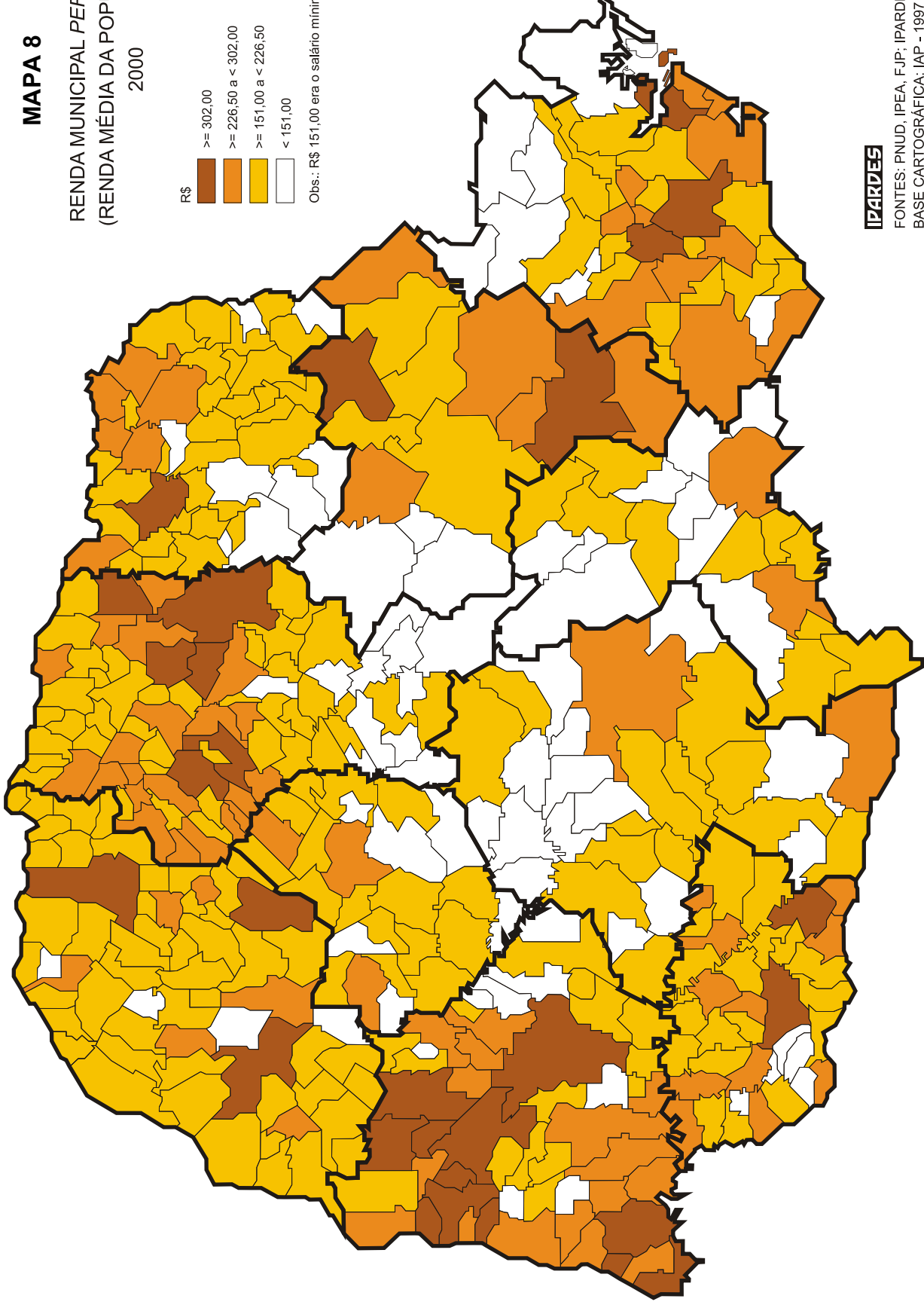
MAPA 8

RENDAS MÚNICIPAIS PER CAPITA
(RENDAS MÚNICIPAIS DA POPULAÇÃO)

2000



Obs.: R\$ 151,00 era o salário mínimo na época da pesquisa.



IPARDES

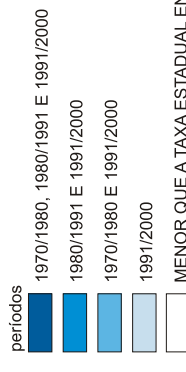
FONTES: PNUD, IPEA, FJP, IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

ESTADO DO PARANÁ

MAPA 9

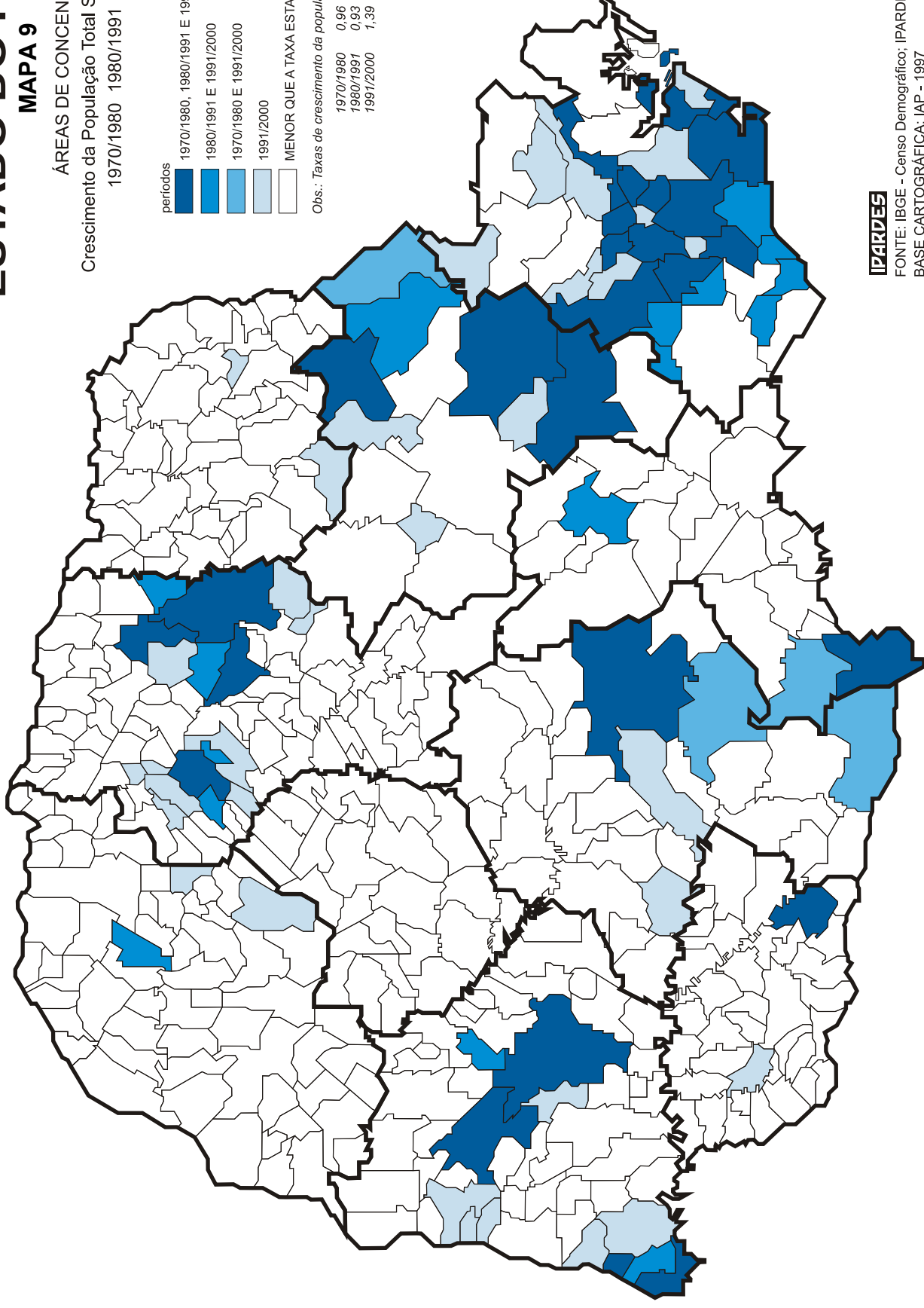
ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO

Crescimento da População Total Superior ao do Estado
1970/1980 1980/1991 1991/2000



Obs.: Taxas de crescimento da população total do Paraná

1970/1980 0,96
1980/1991 0,93
1991/2000 1,39



IPARDES

FONTE: IBGE - Censo Demográfico; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

Na década de 1980 o Paraná (7.629.849 habitantes) atinge 82,6% de população na região urbana, e a RML (465.672 habitantes) alcança 91,1% desses índices. Em 2000 essa tendência continuaria, só que por meio de um processo menos acelerado, o Paraná apresenta 81% de população residente nas zonas urbanas e a RML conta com 94% de população residente no meio urbano.

Como vemos, para o ano 2000 a população da RML (678.032 habitantes) e especificamente a de Londrina (447.065 residentes) aumentaram, contribuindo consideravelmente para a concentração populacional existente na região. As estimativas do IBGE para o ano 2009 mostram essa mesma tendência, com pequenas variações para alguns municípios da RM como Jataizinho, Cambé e Tamarana (ver Mapas 10, 11 e 12).

Em 2000, mais da metade da população da RML (65%) habitava no município de Londrina, seguido de Cambé, com 13% da população da RML, e do município de Tamarana (1,4%), com o menor grau de participação populacional da RML.

A RML é altamente urbanizada, atingindo, segundo o censo de 2000 uma taxa de 94,5%, a qual supera a taxa de 81,4% do Estado do Paraná. A alta concentração de habitantes por quilômetros quadrados, sendo 158,1 hab./km² para RML, também supera a taxa paranaense de 47,9 habitantes por km². Esses dados mostram uma significativa concentração populacional na Região.

TABELA 7 - POPULAÇÃO RESIDENTE; TAXA DE URBANIZAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DA RML

MUNICÍPIOS E RML	POPULAÇÃO		TAXA DE URBANIZAÇÃO (%)		HABITANTES/km ²
	2000	2009 ⁽¹⁾	2000	2000	2009 ⁽¹⁾
Bela Vista do Paraíso	15.031	15.496	92,2	60,9	63,2
Cambé	88.186	97.329	92,9	177,8	196,1
Ibiporã	42.153	47.514	92,8	141,5	158,9
Jataizinho	11.327	11.604	91,1	67,4	71,6
Londrina	447.065	510.707	96,9	259,2	308,2
Rolândia	49.410	56.352	90,3	107,7	123,52
Sertãoópolis	15.147	16.103	82,2	29,6	31,9
Tamarana	9713	11.577	48,6	23,8	24,6
RML	678.032	766.682	94,5	158,1	158,1 ⁽²⁾
PARANÁ	9.563.458	10.642	81,4	47,9	59,46

FONTES: IBGE - Censo Demográfico 2000; IPARDES - Cadernos dos Municípios 2009

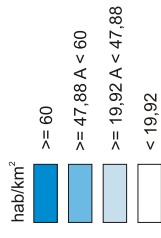
(1) IPARDES calcula em função da população estimada pelo IBGE para esse ano.

(2) Dado não achado.

ESTADO DO PARANÁ

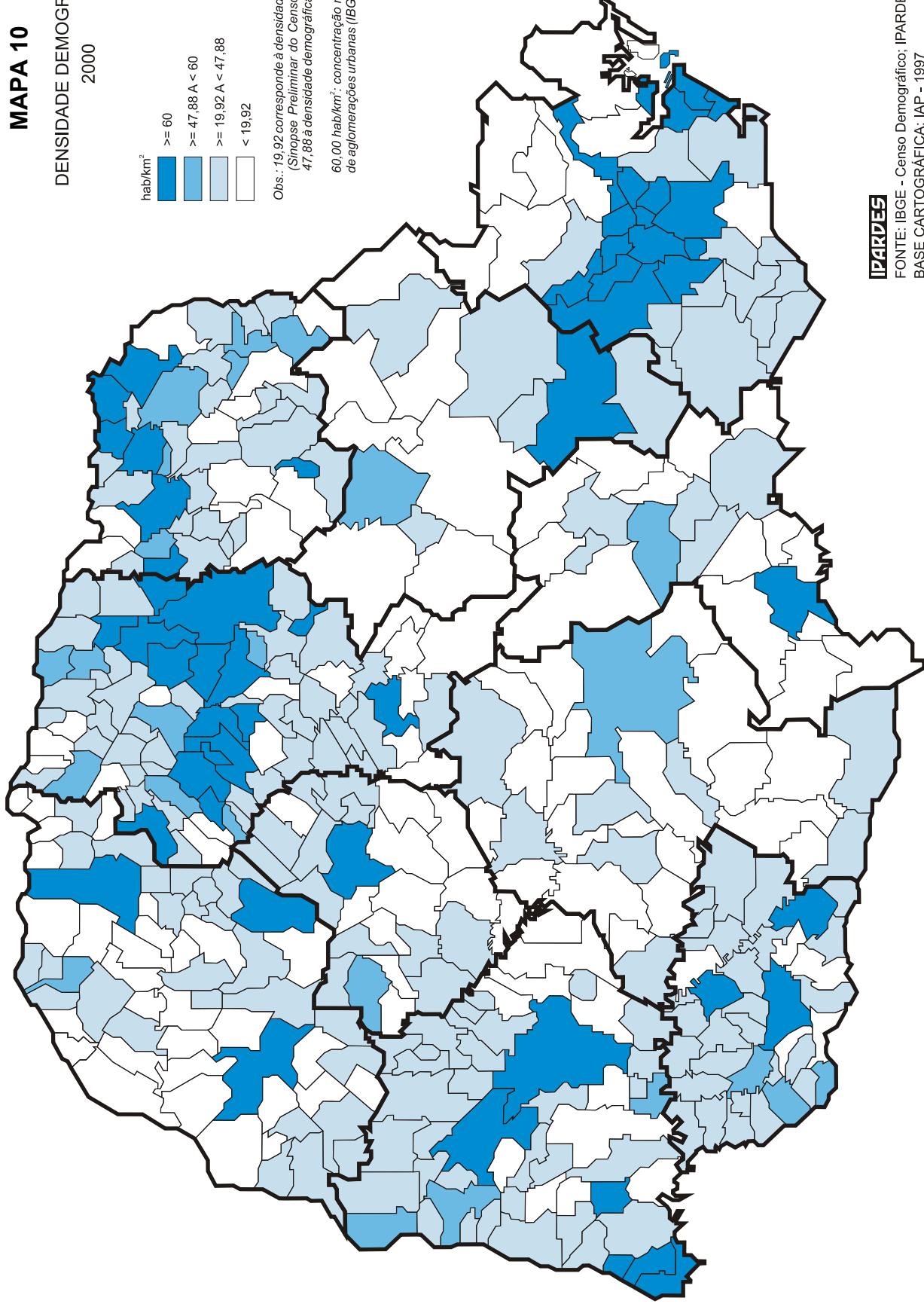
MAPA 10

DENSIDADE DEMOGRÁFICA
2000



Obs.: 19,92 corresponde à densidade demográfica do Brasil
(Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 2000);
47,88 à densidade demográfica do Paraná.

60,00 hab/km²: concentração mínima para identificação
de aglomerações urbanas (IBGE).



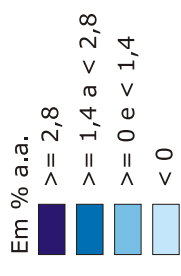
IPARDES

FONTE: IBGE - Censo Demográfico; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

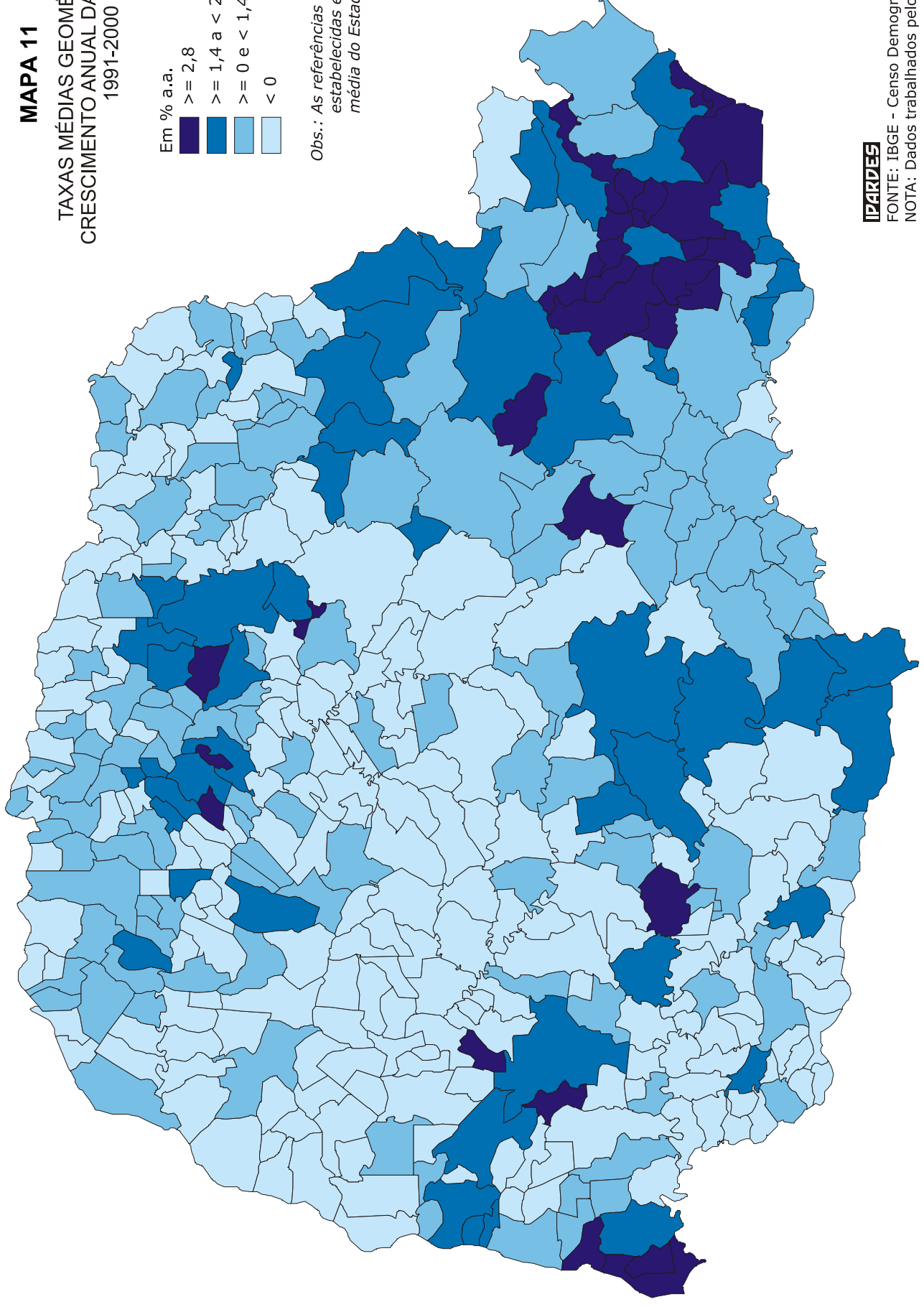
ESTADO DO PARANÁ

MAPA 11

TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS DE
CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO
1991-2000



Obs.: As referências de corte foram
estabelecidas em função da taxa
média do Estado (1,4% a.a.).



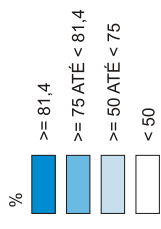
IPARDES

FONTE: IBGE - Censo Demográfico
NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

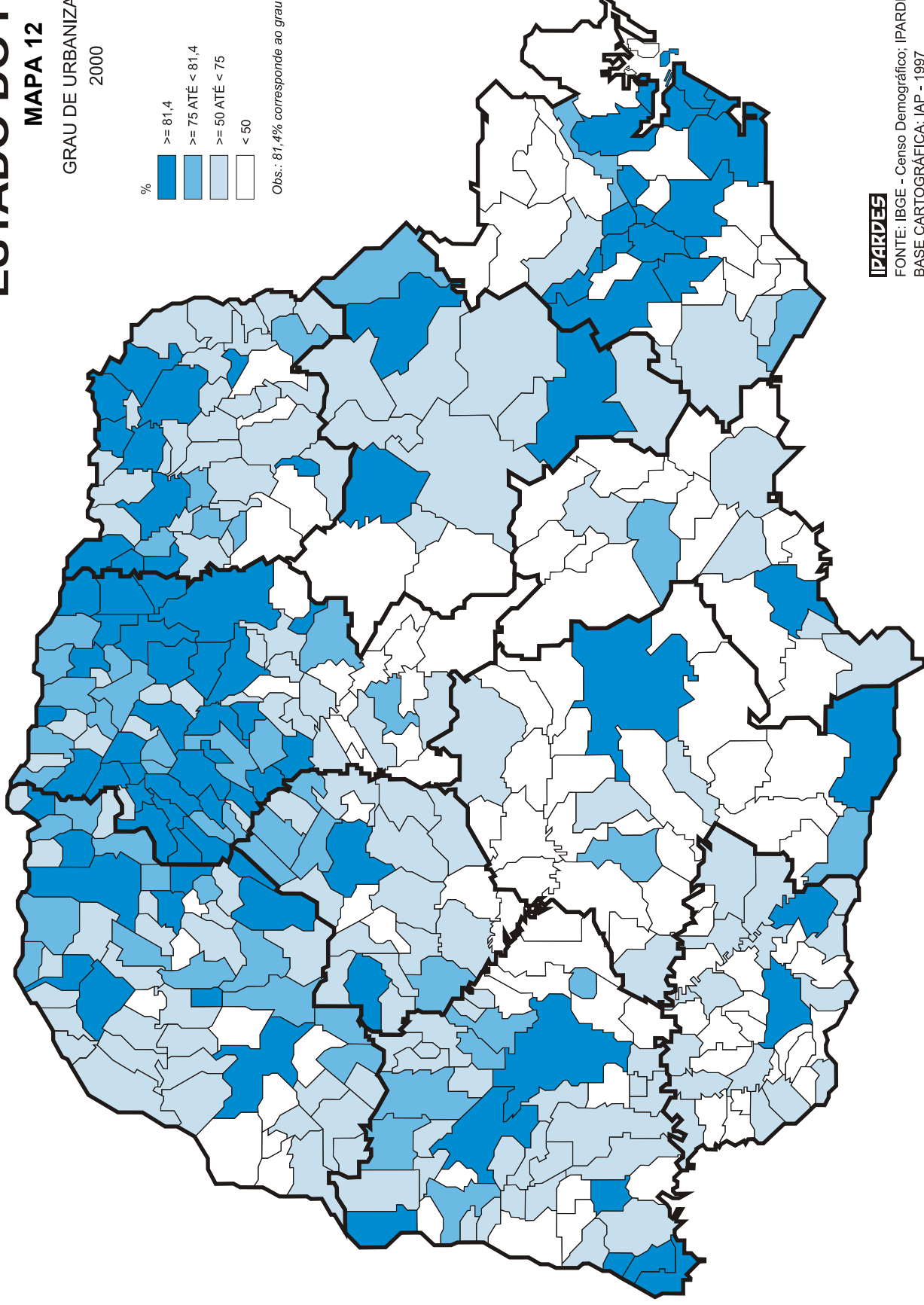
ESTADO DO PARANÁ

MAPA 12

GRAU DE URBANIZAÇÃO
2000



Obs.: 81,4% corresponde ao grau de urbanização do Paraná.



IPARDES

FONTE: IBGE - Censo Demográfico; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

Partindo dos dados do censo de 2000, tomou-se como referência a população referente à infância (de 0 a 4 e de 5 a 9 anos) e à juventude (de 10 a 14 e de 15 a 19) anos; são as escolhidas para a análise por sua relação com a etapa da educação básica, a qual é um dos eixos deste trabalho. Assim, na RML 17,2% da população encontrava-se na faixa etária de 0 a 9 anos e 18,7% na faixa dos 10 a 19 anos. O Paraná apresentava para a primeira faixa 18% e para a segunda faixa etária, 18%. Entre a RML e o Paraná, podemos verificar uma composição da população bastante equilibrada em relação a estas faixas etárias.

Esses dados são significativos para a comparação entre as duas Regiões Metropolitanas, de Londrina e Curitiba, a fim de estabelecermos alguns parâmetros de correspondência entre a demanda de matrícula dessas faixas etárias e as ofertadas pelas redes de cada região.

Cabe mencionar que existem dados disponíveis sobre contagem populacional do ano de 2007 e estimativas populacionais para o ano de 2009, porém neste trabalho optamos por fazer apreciações do tipo comparativo baseando-nos nos últimos dados do censo de 2000.

Durante esse período, Londrina, Rolândia e Sertãozinho apresentaram os índices mais baixos nos grupos etários de 0 a 4 anos, na segunda etapa de idade que vai de 5 a 9 anos; Londrina também aparece com os índices menores da Região Metropolitana, junto com Bela Vista do Paraíso. Já na faixa dos 10-14 anos, o município de Londrina mostra uma aproximação maior aos demais municípios da região, porém continua sendo menor seu grau de participação para esse grupo de idade. Para a população entre 14 e 19 anos, Londrina alcança um equilíbrio de participação em relação aos demais municípios.

No ano de 2000, a população da RML de 0 a 4 anos representa 8,5%, de 5 a 9, 8,7%. Para as idades de 10 a 14 anos corresponde a 9,1% e as de 15 a 19 anos, a 9,6%.

Comparativamente, Londrina detém taxa inferior à da RML e também à do Paraná, para esses grupos de idades mencionados.

Em relação ao Paraná, a RML se mantém quase equivalente ao estado, em seu grau de participação nesses grupos etários, enquanto nos grupos de 5 a 9 anos há uma diferença (RML 8,7% e Paraná 9,2%). Na população de 10 a 14 anos, a

diferença é menor entre as duas regiões; já no grupo de 4 a 19 anos, a RML apresenta uma maior participação do que o Paraná.

TABELA 8 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPO DE IDADES SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RML E O ESTADO DO PARANÁ - 2000

MUNICÍPIO	DE 0-4 ANOS		5-9 ANOS		10-14 ANOS		15-19 ANOS		TOTAL DA POPULAÇÃO
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Bela Vista do Paraíso	1270	8,4	1.013	6,7	1.365	9,0	1.431	9,5	15.031
Cambé	7.886	8,9	7.977	9,0	8.330	9,4	8.493	9,6	88.186
Ibiporã	3.771	8,9	3.764	10,5	3.983	9,4	4.112	9,7	42.153
Jataizinho	1.156	10,2	1.190	10,5	1.101	9,7	1.107	9,7	11.327
Londrina	37.346	8,3	38.661	8,6	40.260	9,0	43.290	9,6	447.065
Rolândia	4.054	8,2	4.323	9,9	4.602	9,3	4.617	9,3	49.410
Sertãoópolis	1.275	8,2	1.395	9,2	1.374	9,0	1.450	9,5	15.147
Tamarana	1.066	10,9	1.058	10,8	1.081	11,1	1.028	10,5	9.713
RML	57.824	8,5	59.381	8,7	62.096	9,1	65.528	9,6	678.032
Paraná	886.453	8,9	924.750	9,2	936.341	9,4	950.151	9,5	9.958.454

FONTE: IBGE - Censo Demográfico 2000

O crescimento populacional experimentado na RML (como em outras do Brasil) nos leva a considerar este fato no momento de analisarmos as características de aumento de demanda dessas faixas etárias, dos serviços educativos, e como as diferentes administrações dão conta da situação. Toma-se como ponto de referência a contagem por idade dos municípios da RML para o ano 2007.

Podemos verificar que o maior aumento da população se dá na faixa etária de 10 a 14 anos na RML, ao contrário das demais faixas etárias, que apresentam uma diminuição na quantidade de pessoas. Comparativamente, podemos dizer que, do total da população da RML, 6,5% tem entre 0 e 4 anos; que a população de 5 a 9 anos representa 7,7%; a de 10 a 14 anos, 8,7% e a de 15 a 19 anos, 8,9%.

Como no ano de 2000, a população compreendida na faixa etária dos 15 aos 19 anos alcança, em 2007, o percentual mais alto de participação, tanto para a Londrina (8,8%) como para a RML (8,9%).

A menor quantidade de habitantes para essas faixas etárias selecionadas encontra-se na população entre 0 e 4 anos. Em 2000, a população entre 0 e 4 anos era de 8,5%, já em 2007 baixou para 65%.

TABELA 9 - CONTAGEM POR IDADE POR MUNICÍPIO PARA O ANO 2007

MUNICÍPIO	0-4ANOS	5-9ANOS	10-14 ANOS	15-19ANOS	TOTAL DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO/RML/ ESTADO
Bela Vista do Paraíso	940	1.098	1274	1330	14.996
Cambé	6.243	7.417	7.671	7.803	92.888
Ibiporã	3.118	3.720	4.012	3.924	45.158
Jataizinho	865	1056	1.151	972	11244
Londrina	31.912	37.107	42.524	43.998	497.833
Rolândia	2.962	4.106	4.382	4.810	53.437
Sertãoópolis	934	1.203	1.319	1.345	15.485
Tamarana	1.036	1.054	1.375	1.022	10.887
RML	48.010 (1)6,5%	56.761 (1)7,7%	63.708 (1)8,7%	65.204 (1)8,9%	732.063
Paraná	735.589	860.194	959134	937.602	10.284.503

FONTE: IPARDES - Cadernos dos Municípios

(1) Porcentagem calculada do total da população do município.

2.1.5 Aspectos do perfil socioeconômico da população dos municípios da RML

Neste item, e por meio das variáveis selecionadas, procura-se dar uma dimensão à concentração econômica e de serviços urbanos do município de Londrina dentro da RML. Como apresentado, Londrina assume a condição de polo metropolitano regional, como centro do desenvolvimento local, no qual os demais municípios realizam uma função de coadjuvantes, de suporte, papel que vem desempenhando desde sua fundação.

Em relação à quantidade de pessoas residentes na RML, que formam parte da população economicamente ativa, assistimos desde 1991 a 2000 a um incremento delas, que foi de 57,7% para 61,9%, índice que se assemelha ao apresentado pelo Estado do Paraná no mesmo período, que foi de 54,9% em 1991 para 59,9% no ano de 2000 (60%).

Do total da população residente de 10 anos ou mais de idade, no ano de 2000, no município de Londrina, 62,3% era economicamente ativa, e a taxa de população ocupada alcançava 86,9%, sendo esta taxa quase igual à da RML.

Podemos verificar que todos os municípios apresentam um incremento, significativamente maior ou menor, de sua população economicamente ativa no período 1991-2000, exceto Jataizinho que faz um movimento inverso, pois sua população ativa sofre uma queda de 57,3% em 1991 para 56,9% em 2000.

Acreditamos que este perfil socioeconômico poderia ser enriquecido na medida em que se incluam dados sobre o rendimento nominal mensal da população residente

de 10 anos ou mais destes municípios. Porém, neste momento não foi possível incluir essa variável em função das limitações temporais deste estudo, mas se contempla a possibilidade de realizá-lo, num momento futuro, a fim de apresentar observações mais precisas sobre o tema.

TABELA 10 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), E POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO O TOTAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE E PARA OS MUNICÍPIOS DA RML E ESTADO DO PARANÁ - 1991/2000

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE							
	TOTAL		ECONOMICAMENTE ATIVA (%)				POPULAÇÃO OCUPADA 2000	
	1991	2000	1991		2000		N.º	%
			N.º	%	N.º	%		
Bela Vista do Paraíso	12.010	12.396	6.928	57,6	7.455	60,1	6.548	88,2
Cambé	58.039	72.323	32.945	56,8	44.489	61,5	38.097	85,6
Ibiporã	7.8002	34.323	15.262	54,8	21.115	61,5	17.607	83,3
Jataizinho	8.065	8.981	4.624	57,3	5.109	56,9	4325	84,6
Londrina	310.506	371.058	179.638	57,9	231.145	62,3	200.869	86,9
Rolândia	34.916	41.033	20.164	57,8	25.864	62,6	22.565	87,2
Sertãoópolis	11.428	12.495	6.438	56,3	7751	62,0	6.922	89,3
Tamarana	-	7589	-	-	4353	57,4	3.889	89,3
RML	462.764	560.493	265.999	57,5	347.281	61,9	300.822	86,6
Paraná	6.580.428	7.753.440	3.612.654	54,9	4.651.830	59,9	4.055.763	87,1

FONTES: IBGE - Censo Demográfico 1991 e 2000; IPARDES - Perfil dos municípios

Outros indicadores selecionados, para caracterizar a RML é o índice de Gini, e taxa de pobreza⁸³. O índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0 (quando não há desigualdade, quer dizer a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor) a 1 (quando a desigualdade é máxima) (ver Mapas 13, 14 e 15).

A taxa de pobreza faz referência a pessoas em situação de pobreza é a população calculada em função da renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Os dados referentes à situação de pobreza são provenientes dos micro-dados do censo demográfico (IBGE) e das tabulações especiais feita pelo Ipardes.

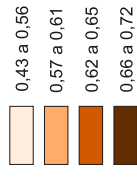
⁸³ As duas definições do índices são tomadas do Glossário do Anuário Estatístico 2008 do Ipardes. Disponível em: <www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2009.

ESTADO DO PARANÁ

MAPA 13

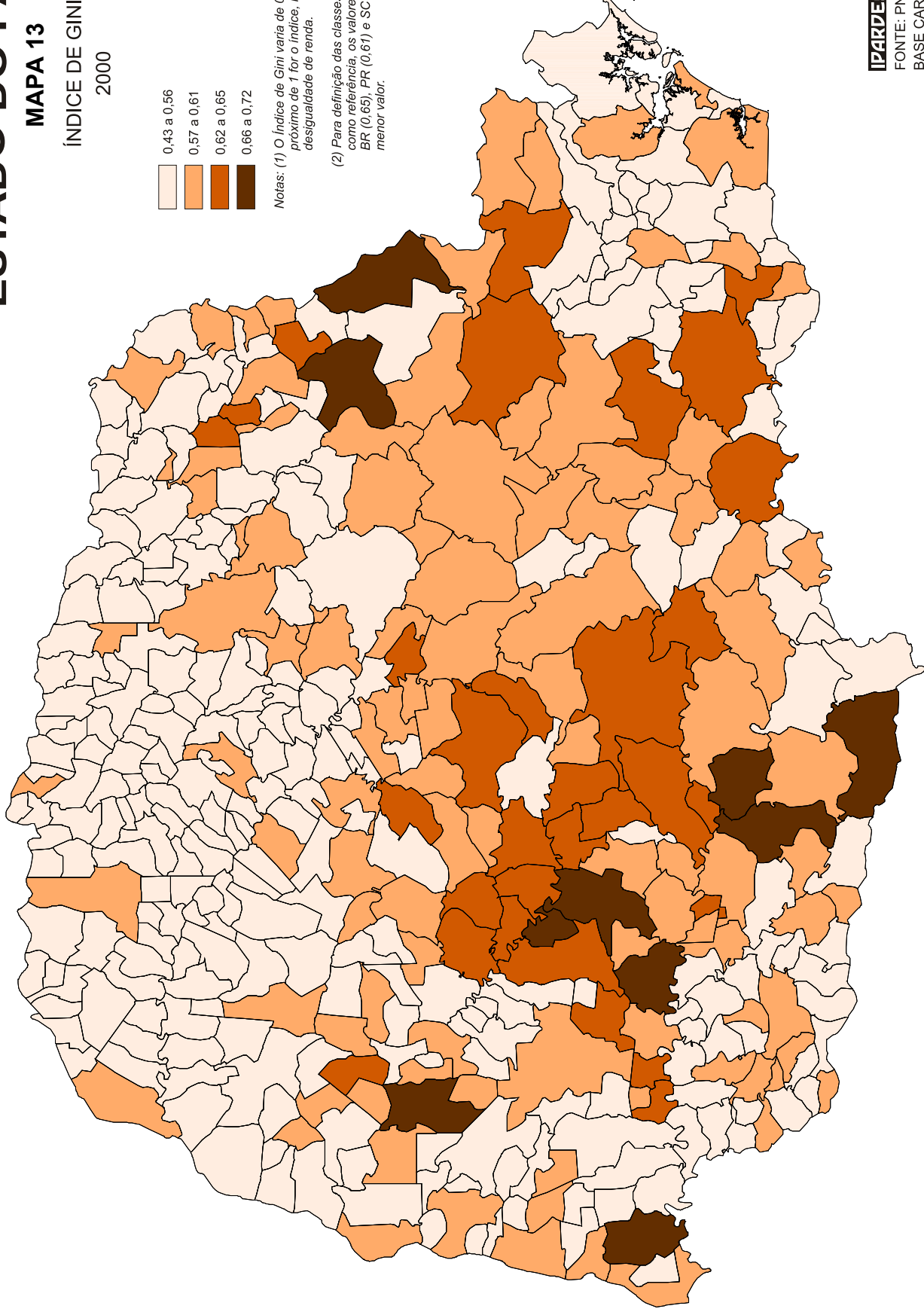
ÍNDICE DE GINI

2000



Notas: (1) O Índice de Gini varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 for o índice, maior é o nível de desigualdade de renda.

(2) Para definição das classes foram considerados, como referência, os valores do Índice de Gini do BR (0.65), PR (0.61) e SC (0.56), estado com o menor valor.



IPARDES

FONTE: PNUD

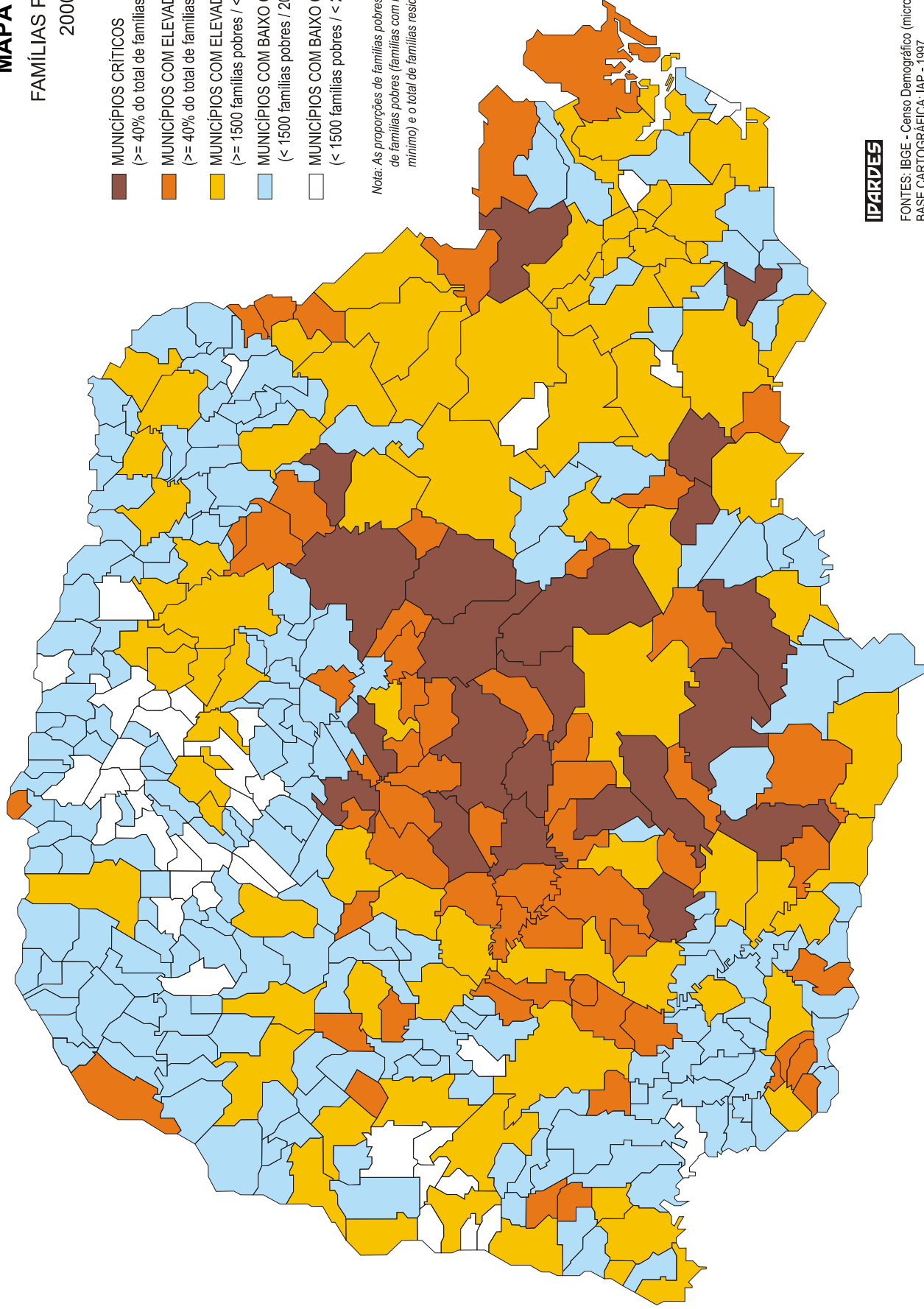
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 2002

ESTADO DO PARANÁ

MAPA 14

FAMÍLIAS POBRES

2000



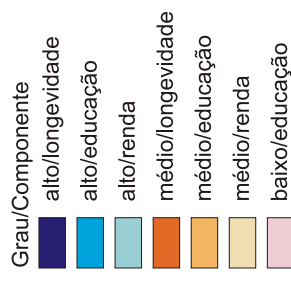
IPARDES

FONTES: IBGE - Censo Demográfico (microdados); IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

ESTADO DO PARANÁ

MAPA 15

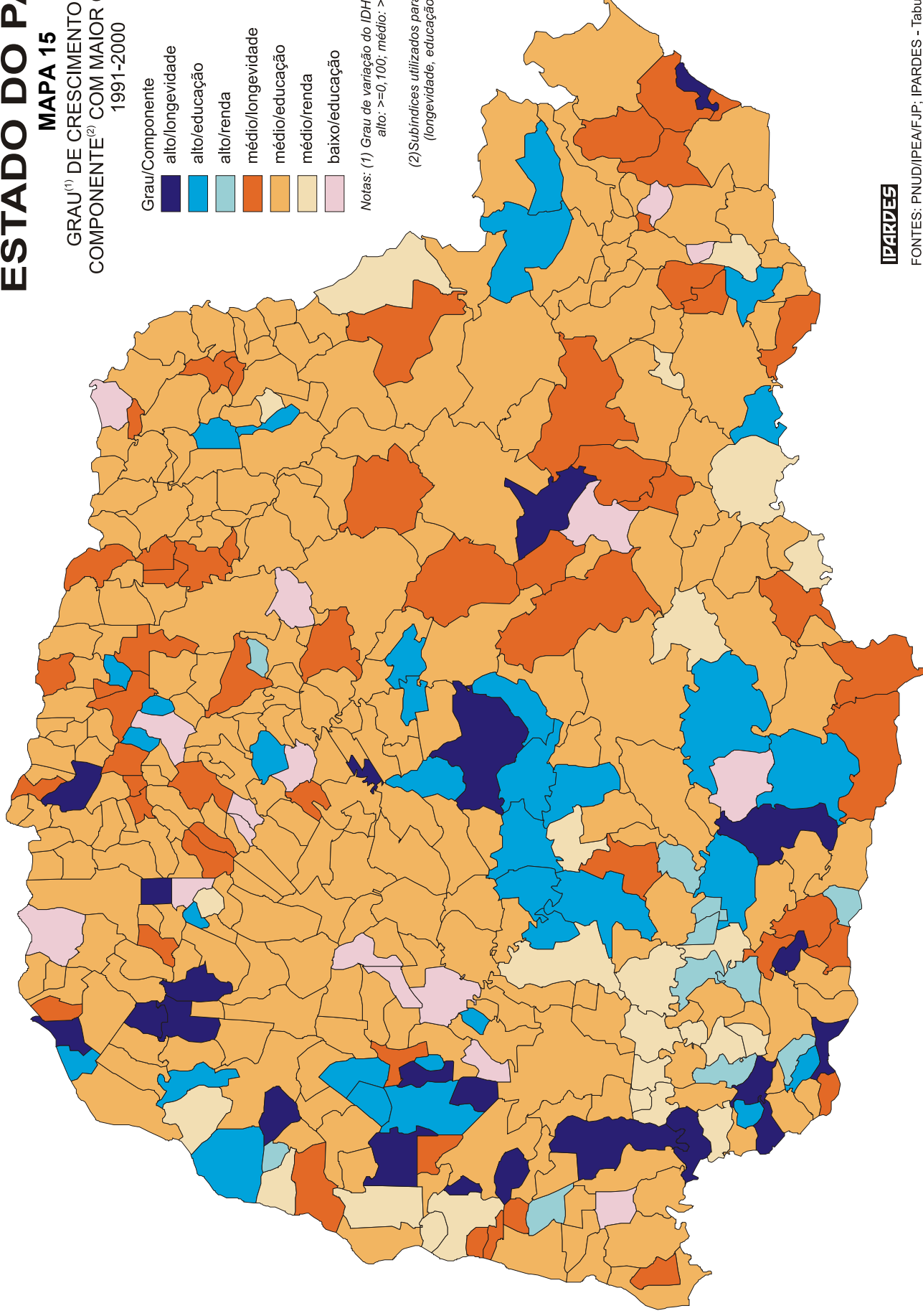
GRAU⁽¹⁾ DE CRESCIMENTO DO IDH-M E
COMPONENTE⁽²⁾ COM MAIOR CRESCIMENTO
1991-2000



Notas: (1) Grau de variação do IDH-M:

alto: $\geq 0,100$; médio: $\geq 0,050$; baixo: $< 0,050$

(2) Subíndices utilizados para compor o IDH-M
(longevidade, educação e renda).



IPARDES

FONTES: PNUD/IPEA/FJP; IPARDES - Tabulações Especiais

TABELA 11 - ÍNDICE DE GINI (%) E TAXA DE POBREZA NOS MUNICÍPIOS DA RML, 1991 E 2000

ESTADO/MUNICÍPIO	ÍNDICE DE GINI		TAXA DE POBREZA (%)
	1991	2000	2000
Paraná	0,591	0,607	20,87
Bela Vista do Paraíso	0,550	0,580	23,12
Cambé	0,450	0,500	15,24
Ibiporã	0,490	0,550	17,20
Jataizinho	0,620	0,510	17,27
Londrina	0,560	0,580	12,30
Rolândia	0,530	0,560	14,23
Sertãoópolis	0,600	0,560	7,80
Tamarana	0,680	0,560	22,70

FONTE: IPARDES. <www.ipardes.gov.br>. Bases de dados do Estado

Como podemos ver, durante os anos 1991 e 2000, houve uma variação no Índice de Gini, em toda a RML, tendendo para uma desigualdade na distribuição da renda maior, na maioria dos municípios. No caso dos municípios de Jataizinho, Sertãoópolis e Tamarana houve uma tendência para a diminuição da desigualdade de distribuição de renda, isso poderia explicar-se porque em áreas mais pobres, as pessoas são igualmente pobres (existindo menor desigualdade) e pelo fato de que áreas mais povoadas apresentam maior desigualdade de concentração de renda.⁸⁴

Em relação à taxa de pobreza, vemos que nos municípios com um índice maior de pobreza, há mais desigualdade, como no caso de Bela vista do Paraíso e Tamarana, segundo os dados apresentados na tabela. Tamarana acaba repetindo resultados díspares, quando se o compara com os demais municípios da RML, sendo o município com menor proporção de PEA, possui a menor taxa de alfabetização e trata-se da maior concentração de pobreza observada na RML, depois de Bela Vista do Paraíso. O polo metropolitano atinge uma taxa de pobreza que estaria acompanhando sua condição de polo metropolitano, e também mostra uma desigualdade característica dos municípios de maior população⁸⁵, que apresentam maior desigualdade.

⁸⁴ Disponível em: <www.ibge.gov.br/espanhol/presidencia/noticias>. Acesso em: 12 jan. 2010.

⁸⁵ Estudos sobre a pobreza do IPARDES afirmam esta apreciação. Ver Ferreira e Souza (2007).

Outro aspecto interessante para caracterizar a RML é o Índice de Desenvolvimento Humano municipal⁸⁶ e o PIB per capita, que também mostram desigualdades nas condições de vida, de capacidade orçamentária dos municípios que, sem dúvida, vão impactar nas condições educacionais da RML.

TABELA 12 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – GERAL, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RML

ESTADO/MUNICÍPIO	IDH-M (geral)	
	1991	2000
Paraná	0,711	0,787
Bela Vista do Paraíso	0,702	0,771
Cambé	0,701	0,793
Ibiporã	0,723	0,801
Jataizinho	0,673	0,733
Londrina	0,824	0,765
Rolândia	0,702	0,784
Sertãoópolis	0,718	0,781
Tamarana	0,657	0,683

FONTE: PNUD/IPEA/FJP Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Como vemos, segundo os dados apresentados no ano 2000, nenhum dos municípios apresenta um índice de desenvolvimento Humano Municipal baixo ou médio, pelo contrário a maioria deles pode ser considerada com um índice de desenvolvimento médio superior, que inclui os índices que vão de $\geq 0,650$ a $< 0,800$. Os municípios de Ibiporã (0,821) e Londrina (0,824) apresentam índices que mostra um desenvolvimento humano alto.

Desde o ano 1991 para o ano 2000, só houve incrementos no Índice de Desenvolvimento Humano em todos os municípios da RML.

Essas características serão retomadas quando da análise das condições educacionais das regiões metropolitanas.

⁸⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é elaborado com base nos indicadores de educação (alfabetização taxa de frequência escolar), longevidade e renda da população. Este conjunto de indicadores compõe os índices: IDHE (educação), IDH-L (longevidade) e IDH-R (renda) cuja média aritmética simples representa o IDH-M. Esses índices variam de 0 a 1, sendo 1 a posição correspondente aos melhores resultados. Para melhor observar os comportamentos do índice, as classes devem organizar-se levando em conta alguns casos de subclasses: de 0,000 a $< 0,300$ desenvolvimento humano inferior; $\geq 0,300$ a $< 0,500$ baixo desenvolvimento humano; $\geq 0,500$ a $< 0,650$ médio; $\geq 0,650$ a $< 0,800$ médio superior e $\geq 0,800$ alto desenvolvimento humano.

2.2 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

2.2.1 O Estado de Paraná e a Região Metropolitana de Curitiba: breve recorrido histórico

A RMC é criada em 1973 por meio da Lei n.º 14 do mesmo ano. Inicialmente contava com 14 municípios e atualmente está conformada por 26. Desde o ano 1970, a RMC conta com um milhão de habitantes. Segundo o Censo Demográfico 2000, a região vem apresentando um crescimento sustentando tanto no populacional como no referente a assentamentos de indústrias e serviços.

A RMC encontra-se constituída por 26 municípios, como já mencionamos, estruturados em Polo Metropolitano (Curitiba), Primeiro, Segundo e Terceiro Anel Metropolitano.

Neste trabalho tomam-se como referência de análise, por questões já predefinidas pelo Nupe⁸⁷, os municípios do primeiro Anel da Região Metropolitana de Curitiba: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Colombo, Campo Largo, Campo Magro, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Pinhais, São José dos Pinhais e Quatro Barras.

O Primeiro Anel, concentra segundo dados do Censo 2000, 92,4% da população da RMC, produzindo uma mancha urbana⁸⁸ contínua. Sua participação no VAF⁸⁹ (Valor adicionado fiscal) correspondeu a 21,2% no ano de 2000 (GOUVEIA *et al.*, 2005).

Esses municípios apresentam uma notória relação de dependência com o Polo Metropolitano (maior que os municípios do Segundo e Terceiro anel) o qual configura a dinâmica da RMC de forma singular, num movimento de interdependência e

⁸⁷ Segundo o relatório do Nupe (Núcleo de pesquisas).

⁸⁸ O conceito de mancha urbana é utilizado para definir uma área de ocupação contínua que ultrapassa os limites municipais existentes, mostrando um dos fenômenos metropolitanos atuais o do chamado processo de conurbação.

⁸⁹ Índice calculado anualmente pelos estados a fim de estabelecer o valor a ser creditado a cada município, referente ao repasse de receitas advindas do ICM e IPI Exportação.

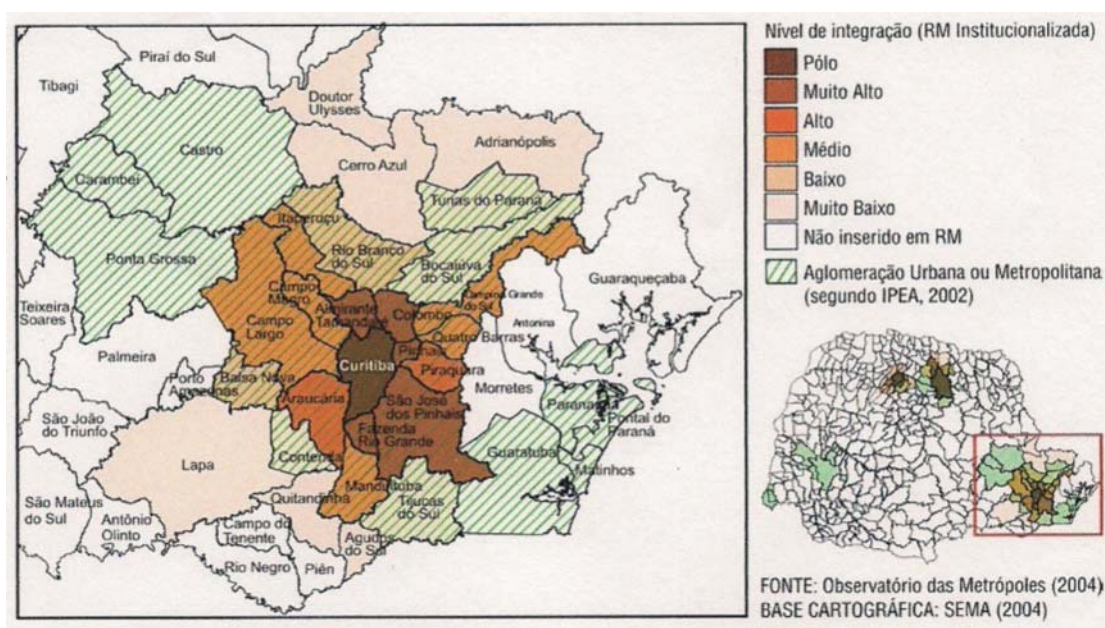
às vezes de interferência para o desenvolvimento dos municípios na sua "invidualidade". A população se traslada fluentemente desde os municípios para a cidade de Curitiba, constituindo um fluxo permanente, notório nas horas de entrada e saída dos locais de trabalho, escolas e pontos de saúde. Afirmam Gouveia *et al.* (2005, p.6):

Aproximadamente 15% dos habitantes da RMC de 15 anos ou mais composta por trabalhadores ou estudantes realizavam o movimento pendular (ida e vinda de pessoas entre os municípios). Deste, 85% faziam em direção ao polo metropolitano.

Alguns municípios são definidos como cidades dormitórios – Tamandaré, Piraquara ou Quatro Barras – por não ter uma infraestrutura adequada para reter a população do município, que se movimenta para Curitiba em busca de satisfazer suas necessidades de emprego, saúde e educação.

A fim de dar sustento a nossas apreciações sobre tais questões é que se realiza uma breve descrição histórica de cada um dos municípios integrantes da RMC. Estes municípios, denominados do Primeiro Anel, são os que apresentam o maior nível de integração ao polo metropolitano (ver Mapas 1, 2, e 3).

MAPA 16 - MUNICÍPIOS SEGUNDO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO NA DINÂMICA DA AGLOMERAÇÃO RMs DE CURITIBA - PARANÁ



2.2.2 Os municípios da RMC, do primeiro anel, e sua história de conformação

O surgimento do município de Almirante Tamandaré encontra-se relacionado à exploração do ouro; inicialmente denominado Timoneira foi renomeado como Almirante Tamandaré em 1956, por meio da Lei estadual n.º 2.644 de 1956. Sua atividade principal é extrativa mineradora, com cerca de vinte indústrias de cal e calcário, segundo informes da Prefeitura Municipal. Foi reconhecido como Município por meio da Lei estadual n.º 02 de 1947.

Remonta a 1876 o início do povoamento da região que hoje conhecemos como Araucária, por meio da imigração, majoritariamente, polonesa que se assenta nesse território; somam-se ucranianos, alemães e sírios ao conjunto de população emigrante. Atualmente constitui um polo industrial com indústrias de médio e grande porte, o qual dá uma configuração de desenvolvimento urbano especial, destacando-se as vias terrestres de transporte desde Araucária para o Porto de Paranaguá.

Campina Grande do Sul surge na região do planalto de Curitiba em 1966, como parte do Arraial Queimado, cuja origem se deve a um arraial de mineradores. Segundo informações disponíveis, o município foi criado por meio da Lei n.º 762 de 26 de novembro de 1883. Em 1939, foi extinto, sendo reinstaurado como município em 1951 com o nome de Timbu. No ano 1956, por meio da Lei n.º 2593 de 7 de fevereiro desse ano, passa a ser denominado Campina Grande do Sul.

O povoamento da região de Colombo teve início por volta de 1878, com colonos italianos, oriundos primeiramente de Morretes, que se trasladam à região por terem recebido terras e um subsídio do governo estadual, para que iniciassem suas lavouras. Foi reconhecido como município pela Lei estadual n.º 34 de 13 de janeiro de 1890, e instalado no mesmo ano, desmembrando-se de Curitiba.

Campo Largo caracteriza-se por empresas de ramos diversificados; localizado ao sudeste do estado do Paraná, possui uma das fontes de água minerais mais conhecidas do país. Alcança reconhecimento como município no ano 1871 pela Lei n.º 219 de 2 de abril de 1870, desmembrando-se de Curitiba. Campo Magro se desmembra de Almirante Tamandaré por meio da Lei n.º 11.221 do ano 1995.

Já o Município de Curitiba apresenta características diferenciadas em relação aos demais municípios da RMC. Curitiba é a capital do Estado do Paraná, conhecida

por seu potencial desenvolvimentista. Nos anos 1970 e 1980 a cidade sediou grandes grupos econômicos, particularmente na Cidade Industrial de Curitiba. Curitiba vai concentrar a atividade industrial, de serviços e comércio da Região Metropolitana, voltando-se às empresas e ao mercado constituído pelos empreendimentos e por um tipo de população nova, que vai demandar serviços mais sofisticados e complexos, peculiares ao mundo globalizado. Assim passou a ser uma das cidades que desempenha um papel relevante no cenário econômico nacional, e também sendo considerada uma cidade "modelo", que nos últimos anos está sendo considerada como uma "metrópole-competitiva" (FIRKOWSKI, 2001).

Fazenda Rio Grande começa a ser ocupada nos anos 1879. Nessa época a localidade denominava-se Capaçu, local de assentamentos indígenas. A partir de 1959, começa a ser formado o aglomerado urbano atual, sendo elevado à categoria de município no ano 1990.

Localizada numa região de mananciais, Piraquara conta em 80% de seu território com as bacias hidrográficas que compõem os mananciais do Rio Iguaçu. Desmembrando-se de São José dos Pinhais, é reconhecido como município em 1890.

Por sua vez, o Município de Pinhais surge como consequência da construção da estrada de ferro que une Curitiba ao porto de Paranaguá. Próxima a Curitiba, é definida como uma "cidade dormitório"⁹⁰, por seu grau de dependência do Polo Metropolitano. No ano 1992 se desmembra de Piraquara por meio de Lei estadual n.º 9.906.

O antigo caminho do litoral paranaense, a estrada da Graciosa, serviu como marco para o surgimento do Município de Quatro Barras. Separando-se dos municípios de Campina Grande do Sul e Piraquara, foi elevada à condição de município no ano 1961.

Por último, o Município de São José dos Pinhais pode ser caracterizado como o polo da indústria, predominantemente automobilística, porém também diversificado nos últimos anos. Criado pela Lei n.º 250 de 1827, separa-se de Curitiba (Ver Mapa 17).

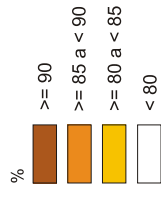
⁹⁰ Cidade dormitório, cidades que dão suporte populacional para a metrópole, mas não oferecem uma infraestrutura suficiente para sua população residente. O movimento pendular entre elas e o polo metropolitano ES constante e fluido.

ESTADO DO PARANÁ

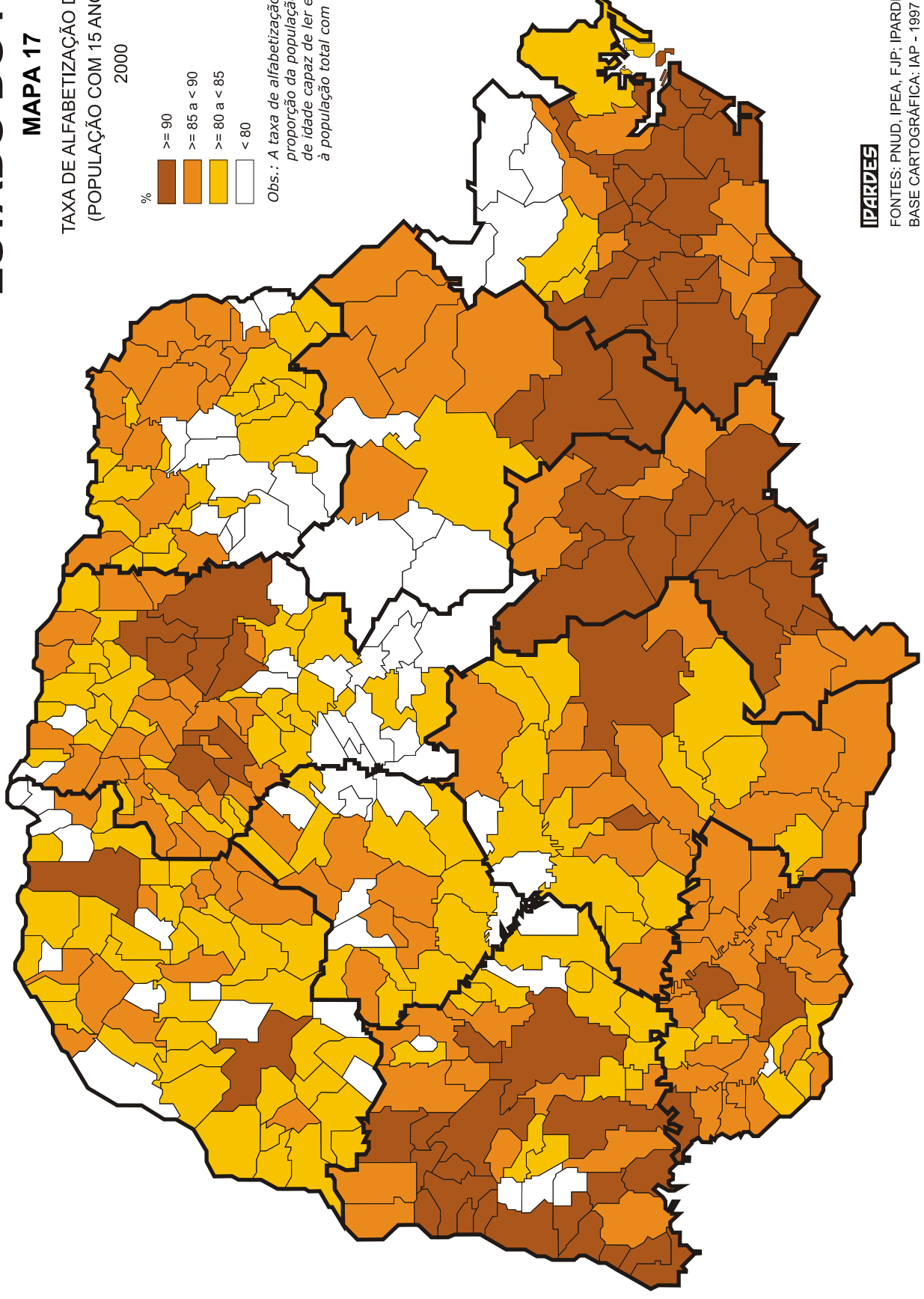
MAPA 17

TAXA DE ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS
(POPULAÇÃO COM 15 ANOS E MAIS)

2000



Obs.: A taxa de alfabetização de adultos mede a proporção da população com 15 anos ou mais de idade capaz de ler e escrever, em relação à população total com 15 anos ou mais.



IPARDES

FONTES: PNUD, IPEA, FJP; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

QUADRO 7 - MUNICÍPIOS DA RMC – PRIMEIRO ANEL

MUNICÍPIO	LEI	DATA DE OFICIALIZAÇÃO	DESMEMBRADO DE
Almirante Tamandaré	LE n.º 02 - 10/10/147	06/11/1947	Colombo
Araucária	Decreto Estadual n.º 040 - 11/02/1890	01/03/1890	Curitiba e São José dos Pinhais
Campina Grande do Sul	Lei n.º 762 - 26/11/1883	22/03/1.884	Bocaiúva do sul
Colombo	LE n.º 34 - 13/01/1890	05/02/1890	
Campo Largo	Lei n.º 219 - 02/04/1870	23/02/1871	Curitiba
Campo Magro	Lei n.º 11.221 - 10/12/1995	01/ 01/ 1997	Almirante Tamandaré e Itaperucu
Curitiba		29/03/1963	Paranaguá
Fazenda Rio Grande	LE n.º 9213 - 29/01/1990	01/01/1993	Mandarituba
Piraquara	Lei n.º 025 - 17/01/1890	29/01/1890	São José dos Pinhais
Pinhais	LE n.º 9.990 - 18/03/1992	01/01/1993	Piraquara
Quatro Barras	Lei n.º 4338 - 25/01/1961	09/11/1961	Campina Grande do Sul e Piraquara
São José dos Pinhais	Lei n.º 250 - 25/12/1827	08/01/1853	Curitiba

FONTE: <www.paranacidades.org.br>. Acesso em: 11 out. 2009

2.2.3 Aspectos da infraestrutura urbana dos municípios da RMC

Conforme os dados apresentados pelo Observatório das Metrópoles⁹¹, sobre as condições de moradia dos municípios, afirma-se que apesar de o acesso à energia elétrica ser bastante amplo nas áreas urbanas, muitas das áreas rurais não dispõem de tal serviço. No caso dos municípios do primeiro anel, com níveis altos e médio de integração ao polo⁹², esta situação é menos presente.

Em relação ao abastecimento de água por rede geral, Curitiba apresenta 97,% dos domicílios urbanos atendidos; o conjunto de municípios com muito alto e alto (Almirante Tamandaré, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais) alcançam 73,3% e os de nível médio de integração ao polo (Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro e Quatro Barras), segundo dados do 2005. Complementarmente, acrescenta-se que "em termos de números de domicílios, Curitiba apresenta uma inadequação em 32.456, e o

⁹¹ Disponível em: <www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/metropoles>. Acesso em: 23 ago. 2009.

⁹² Na tipologia do nível de integração ao polo, a RMC apresentou, além do polo (Curitiba), cinco espacialidades distintas agrupando municípios de acordo com seu nível e integração. 1) Muito alto: Almirante Tamandaré, Colombo, Fazenda Rio Grande e Pinhais; 2) Alto: Piraquara e São José dos Pinhais; 3) Médio: Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Itaperucu, Mandirituba e Quatro Barras; Baixo: Balsa Nova e Rio Branco, 5) muito Baixo: Adrianópolis, Agudos do Sul, Bocaiuva do Sul, Cerro Azul, Contenda, Doutor Ulysses, Lapa, Quitandinha, Tijucas do Sul.

conjunto dos municípios com nível muito alto de integração, 30.080" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.38).

Como demonstrativo da carência sanitária na RMC, coloca-se o fato de que "a ausência de banheiro ocorre em 7.916 domicílios da RMC (ou 1,2% do total de domicílios da Região), sendo 1,309 em Curitiba e 3.912 distribuídos entre os municípios com níveis de integração ao polo entre médio e muito alto" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.38).

Os dados de 2008 mostram um "aparente" aumento geral na prestação de serviços de água e esgoto sanitário. Os dados apresentados na tabela 13 correspondem à totalidade das unidades atendidas e não só a domicílios particulares (dados retirados dos cadernos Perfil dos municípios Iparde, 2008)⁹³. Estes serviços sofreram um incremento que acompanha a o processo de crescimento populacional, assim Curitiba tem 97,% dos domicílios urbanos atendidos em relação ao abastecimento de água; e os municípios de muito alto nível de integração ao polo, 94%; os com nível alto 90% e entre o nível médio, baixo e muito baixo se situa em torno de 92%. Em termos de esgoto sanitário, Curitiba tem 93,1% dos domicílios urbanos servidos; o conjunto dos municípios com níveis de integração ao polo entre médio e muito alto atinge menores proporções, particularmente os de nível muito alto (73,3%) e médio (70,9%) (ver Mapas 5, 6 e 7).

TABELA 13 - INFRAESTRUTURA DOS MUNICÍPIOS DA RMC E ESTADO DO PARANÁ - 2008

MUNICÍPIO, RMC E ESTADO DO PARANÁ	ABASTECIMENTO DE ÁGUA ⁽¹⁾		ATENDIMENTO DO ESGOTO ⁽²⁾		CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA ⁽³⁾	
	2008	2000	2008	2000	2008	2000
Almirante Tamandaré	27.736	-	2.845	2.845	109.119	22.400
Araucária	32.847	-	11.864	7.289	36.119	26.563
Campina Grande do Sul	9.246	7.176	7.269	3.223	12.681	9.358
Campo Largo	28.942	22.271	9.838	6.082	37.423	26.515
Campo Magro	3.883	2.808	-(4)	-	6.096	4.511
Colombo	58.742	45.671	16.892	6.622	60.776	47.534
Curitiba	639.189	540.918	549.478	346.086	671.614	559.869
Fazenda Rio Grande	20.983	14.102	6507	-	22.583	16.779
Piraquara	21.874	14.462	13.891	6.774	18.654	15.051
Pinhais	36.974	29.099	17.333	9.525	38.086	29.855
Quatro Barras	5.420	4.282	3.335	2.067	6.144	4.681
São José dos Pinhais	69.541	48.825	32.899	18.485	81.278	59.488
RMC	927.641	800534	735.306	- 411118	991.454	873.855
	32%		45,3%		27,2%	
Paraná	2.897.236	2347877	1.622.132	986826	3.632.512	2.918.680

FONTES: 1) SANEPAR (2008); 2) SANEPAR (2008); 3) COPEL (2008); 4) SANEPAR (2007)

⁹³ Disponível em: <www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/Monta_perfil>. Acesso em: 26 out. 2009.

Em relação à quantidade de serviços urbanos na área de saúde, educação e financeiros, a RMC apresenta variações municipais na oferta desses serviços, sendo Curitiba o município concentrador deles, de forma significativa. São José dos Pinhais é o município com maior oferta de quantidade de bancos (21), de estabelecimentos escolares (147), de número de matrículas no setor educativo (58.881) e número de centros de saúde (288), depois de Curitiba.

Em contrapartida, os municípios de Campo Magro e Campina Grande do Sul são os que têm menor quantidade de bancos. Quanto às escolas e matrículas, os municípios que apresentam as menores quantidades são Campo Magro e Quatro Barras.

Atualmente Curitiba se configura como o centro do desenvolvimento da economia e concentra a infraestrutura urbana da RMC. Os dados apresentados na tabela 14 procuram evidenciar tal afirmação.

A área de finanças está concentrada significativamente nesta cidade, dos 414 bancos da RMC, 345 estão em Curitiba. Em São José dos Pinhais há 21 agências, sendo seguido por Colombo, com 10. Chama a atenção a existência de uma única unidade em Campo Magro.

Conforme dados de 2005 (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005), comparativamente, segundo o ranking das Regiões Metropolitanas, a RMC se coloca na quinta posição quanto ao número de agências bancárias (288 unidades no 2003).

Na área de prestação de serviços de saúde, vemos que Curitiba conta com o maior número de estabelecimentos (4.985); em contrapartida, há municípios como Campo Magro e Quatro Barras com 24 unidades de atendimento. O segundo município, em quantidade de centros de saúde, é São José dos Pinhais (288), seguido de Campo Largo (112).

Já no setor de educação, o Município de Curitiba oferece e concentra os maiores indicadores em relação à matrícula e quantidade de estabelecimentos educativos. Das 644.168 matrículas escolares, correspondem a Curitiba 56% delas (364.858 matrículas); e do total dos estabelecimentos educativos da RMC (1.535), 51% deles estão em Curitiba.

TABELA 14 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS, ESCOLAS, NÚMERO DE MATRÍCULAS E CENTROS DE SAÚDE DA RMC - MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL

MUNICÍPIO E RMC (PRIMEIRO ANEL)	N.º BANCOS 2009	EDUCAÇÃO 2007		SAÚDE 2009 ⁽³⁾
		Total Escolas ⁽¹⁾	Total Matrículas ⁽²⁾	
Almirante Tamandaré	4	80	22.743	29
Araucária	6	92	28.279	97
Campina Grande do Sul	2	30	10.163	42
Campo largo	7	90	27.569	112
Campo magro	1	17	6.104	24
Curitiba	345	783	364.858	4.985
Colombo	10	125	51.483	105
Fazenda Rio Grande	5	43	19.801	48
Pinhais	7	61	29.147	103
Piraquara	3	53	19.831	47
Quatro Barras	3	16	5309	24
São José dos Pinhais	21	147	58.881	288
RMC (primeiro anel)	414	1535	644.168	5.904

FONTE: Adaptada de IPARDES - Cadernos dos Municípios 2009

(1) SEED: inclui creche, pré-escola, ensino fundamental e médio.

(2) Dados 2007, refere-se a matrícula do ensino de 8 a 9 anos.

(3) Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde CNES: disponível em: <www.datasus.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2009.

2.2.4 Aspectos econômicos dos municípios da RMC

Se observarmos os municípios e sua participação na economia, veremos que existe uma forte concentração, 58,2%, do valor adicionado total por parte da RMC em relação ao Estado do Paraná. Curitiba alcança participação maior no total do valor adicionado da RMC, sendo de 58,2%; em contrapartida, alguns municípios apresentam participações que às vezes não alcançam 1% do total.

Setorialmente, a participação no total do valor adicionado tem origem diversificada entre os municípios da região. O peso maior de Curitiba advém do setor de serviços (78,4%); na agropecuária se destaca a participação de Campo Magro (16,2%), que também alcança uma porcentagem interessante no setor de serviços (63,8%). São José dos Pinhais divide seu peso entre a Indústria (56%) sendo a maior porcentagem desse setor na RMC, e o setor de serviços (42,7%).

Os demais municípios apresentam diferentes porcentagens de participação na economia, e também por setor da economia, mostrando disparidades no PIB de cada município (ver Mapas 8 e 9).

A tabela 15 mostra a participação na economia de cada município da RMC, por setor (agropecuária, indústria e serviços). Os dados evidenciam o peso econômico

de Curitiba em comparação aos demais municípios da Região Metropolitana e ao Estado do Paraná.

Segundo dados do Observatório das Metrôpoles (2005 a), Curitiba detém no ano de 2002 o maior PIB (49%), enquanto Araucária e São José dos Pinhais, cada um com 16% do total do PIB regional para esse ano. Há um aumento em todos os municípios para o PIB (1999-2002) especialmente daqueles municípios que estão menos integrados ao polo metropolitano e cujo principal componente na formação do PIB é a agricultura.

Em relação ao PIB per capita, ele reflete com mais intensidade o significado da base econômica de alguns municípios, especialmente daqueles que têm diversificado sua base produtiva, incorporando novas atividades econômicas, tal seria o caso de Araucária e São José dos Pinhais, que têm aumentado sua participação no setor dos serviços e Indústria, em relação ao ano de 2002.

TABELA 15 - VALOR ADICIONADO TOTAL E POR SETORES DA ECONOMIA, PIB A PREÇO DO MERCADO CORRENTE E PIB PER CAPITA PARA OS MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL DA RMC E ESTADO DO PARANÁ - 2006

MUNICÍPIO	VC TOTAL	AGROPECUÁRIA		INDÚSTRIA		SERVIÇOS		PIB A PREÇO DO MERCADO CORRENTE	PIB PER CAPITA
		Mil R\$	%	Mil R\$	%	Mil R\$	%		
Almirante Tamandaré	420.679	10.495	2,5	13.115	31,8	276.069	65,7	456.214	4.016
Araucária	7.504.087	54.531	0,8	3.605.658	48,0	3.843.898	51,2	8437759	71.317
Campina Grande do Sul	316.546	7.795	2,5	69.196	21,8	239.555	75,7	348.553	7.068
Campo Largo	1.069.411	66.541	6,3	442.124	41,3	560.746	52,4	1.195.086	11.091
Campo Magro	113.151	18.240	16,2	22.650	20,0	72.261	63,8	119.632	4.509
Colombo	1.163.501	15.026	1,3	348.032	29,9	800.443	68,8	1.301.591	5.615
Curitiba	26.288.136	16.145	0,2	5.636.130	21,4	20635.861	78,4	3.215.3307	17.977
Fazenda Rio Grande	238.864	4.275	1,1	116.426	30,7	258.163	68,2	41.5751	4.575
Pinhais	1.456.761	1.042	0,2	518.557	35,5	937.162	64,3	168.6500	13.679
Piraquara	308.717	5.570	1,8	921.168	29,8	210.979	68,4	33.2045	3.206
Quatro Barras	290.346	2.120	0,7	168.309	58,0	119.917	41,3	33.7396	16.292
São José dos Pinhais	5.803.985	43.656	0,7	3.284.943	56,6	2.475.386	42,7	703.4113	26.938
RMC	45.114.184	245.436		14.474.308		30.430.440		5.385.3947	186.283
PARANÁ	77.467.164	12.549.680		31.606.602		33.310.880		8.144.9312	13.158

FONTE: IBGE-IPARDES

NOTA: As porcentagens calculadas pela autora apresentam resultados de arredondamento

2.2.5 Aspectos demográficos dos municípios da RMC

Tomando como ponto de partida os censos demográficos⁹⁴ a partir de 1970, assistimos a um incremento significativo da população da Região Metropolitana de

⁹⁴ Censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000, IBGE.

Curitiba e do Paraná. Durante a década de 1970, mais da metade da população habitava nas regiões urbanas do país (SANTOS, 2008). O Paraná contava com 6.929.868 habitantes, sendo essencialmente rural. Nessa época, a RMC contava com 821.233 habitantes, isto é, 11,8% da população do estado, sendo 656.469 habitantes na região urbana da RMC.

De 1991 para 2000, a população da RMC cresceu de 2.319.526 para 3.053.313 habitantes, concentrando, respectivamente, 27,4% e 31,9% da população do estado. Assim, a RMC segue como umas das regiões metropolitanas com o mais expressivo crescimento populacional no Brasil.

O polo metropolitano concentra em 2000 mais de 1,5 milhão de habitantes. O incremento da população da RMC foi substantivo entre 1991 e 2000, período no qual a região absorveu 62% do incremento observado em todo o estado.

Como vemos, no ano 2000, essa situação mudou bastante, mostrando um constante incremento, como se verifica na tabela 16. Do total de habitantes do estado do Paraná (9.563.458), 31,9% habitava a RMC (3.053.458 residentes) no ano de 2000.

TABELA 16 - POPULAÇÃO RESIDENTE NA RMC, NO ESTADO DO PARANÁ E NO BRASIL -1970-1980, 1991 E 2000

RMC, PARANÁ E BRASIL	HABITANTES			
	1970	1980	1991	2000
RMC	821.233	1.703.787	2.314.526	3.053.313
PARANÁ	6.929.863	7.629.392	8.448.713	9.563.458
BRASIL	93.139.037	119.011.022	146.825.475	169.799.170

FONTE: IBGE - Censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000

Segundo estimativas do IBGE para o ano de 2009, a população também aumentará, mas sem alcançar os índices experimentados em épocas anteriores, o qual acontecerá com pequenas variações populacionais para alguns municípios como Quatro Barras ou Campina Grande do Sul.

A RMC é altamente urbanizada, atingindo segundo o Censo 2000, uma taxa de 100%, o que supera a taxa de 81,4% do Estado do Paraná. A concentração de habitantes por quilômetros quadrados projetada para 2009, de 156,35%, supera a projetada para esse ano para o Estado do Paraná, de 53,46%. Esses dados mostram uma significativa concentração populacional na RMC (ver Mapas 10, 11 e 12).

TABELA 17 - POPULAÇÃO RESIDENTE, TAXA DE URBANIZAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DA RMC E O ESTADO DO PARANÁ - 2000/2009

MUNICÍPIOS E RMC ESTADO PARANÁ	POPULAÇÃO		TAXA DE URBANIZAÇÃO 2000 (%)	HABITANTES/km ² (%)	
	2000	2009 ⁽¹⁾		2000	2009 ⁽¹⁾
Almirante Tamandaré	88.277	97.523	96,01	467,9	510,2
Araucária	94.258	117.964	91,36	198,9	250,2
Campina Grande do Sul	34.566	36.825	75,15	63,5	68,1
Campo Largo	92.782	112.548	83,23	68,2	87,7
Campo Magro	20.409	23.607	12,25	78,8	84,2
Colombo	183.329	247.268	95,44	918	1250
Curitiba	1.587.315	1.851.215	100,00	3.636,5	4.250,8
Fazenda Rio Grande	62.877	80.862	94,00	534,2	700,9
Pinhais	102.316	118.319	97,81	1690,3	1935,3
Piraquara	72.886	87.285	46,41	322	387,5
Quatro Barras	16.161	19.277	89,85	89,9	106,3
São José dos Pinhais	204.316	279.297	89,75	216	295,7
RMC	2.559.492	3.072.026	100,00	-	156,35
PARANÁ	9.563.458	10.642.691	81,40	47,9	53,46

FONTES: IBGE - Censo demográfico 2000; IPARDES - Cadernos dos municípios 2009

(1) IPARDES calcula em função da população estimada pelo IBGE para esse ano.

(2) Participação percentual dos municípios em relação à RMC e da RMC em relação ao estado do Paraná.

Em relação à idade da população da RMC, partimos dos dados do censo demográfico 2000, tomando como referência a população que se encontra na etapa da infância (0-4 anos e de 5 a 9 anos) e da juventude (de 10 a 14 anos e de 15 a 19 anos), estas faixas etárias são escolhidas para a análise, neste trabalho, em função de sua relação com a etapa da educação básica um dos eixos deste trabalho.

A tabela 18 mostra como o município de Curitiba apresenta maior quantidade de população na faixa etária que vai dos 15 aos 19 anos, e menor participação na faixa do 0 aos 4 anos, porém é a que apresenta maior população nessa faixa, no conjunto da RMC.

No grupo etário de 0 a 4 anos e de 5 a 9 anos, Campo Magro é o município com menor quantidade de população nesse grupo. Já no grupo dos 10 a 14 anos e de 15 a 19 anos, o município que participa com o menor número de habitantes é Quatro Barras.

Assim, na RMC 18,3% da população tem entre 0 e 9 anos, e 18,2% encontra-se na faixa etária que vai de 10 a 19 anos. Essas porcentagens não superam as alcançadas pelo estado, que na faixa etária de 0 a 9 anos participa com 18,8% e na de 10 a 19 anos, a porcentagem alcançada é de 19,6%.

Esses dados são considerados significativos para a comparação das duas Regiões Metropolitanas, de Londrina e Curitiba, a fim de estabelecer alguns

parâmetros de correspondência entre a demanda e a oferta de matrículas de cada Região Metropolitana.

TABELA 18 - TOTAL E PERCENTUAL DE POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPO DE IDADES SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RMC E O ESTADO DO PARANÁ - 2000

MUNICÍPIO	De 0-4 anos		De 5-9 anos		10-14 anos		15-19 anos		POP. TOTAL
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Almirante Tamandaré	10.668	12,9	10.054	12,2	9.307	11,3	9.311	11,3	82.277
Araucária	10.077	10,6	9.972	10,5	9.531	10,1	9.439	10,0	94.258
Campina Grande do Sul	3.933	11,3	3.726	10,7	3.668	10,6	3.636	10,5	34.566
Campo Largo	8.871	9,5	9.294	10,0	8.972	9,6	9.198	9,9	92.782
Campo Magro	2.309	11,3	2.209	10,8	2.125	10,4	2.130	10,4	20.409
Colombo	20.591	11,2	18.847	10,8	18.737	10,2	18.767	10,2	183.329
Curitiba	128.386	8,0	130.531	8,2	136.005	8,5	153.477	9,6	1.587.315
Fazenda Rio Grande	7.884	12,5	7.248	11,5	6.528	10,3	6.164	9,8	62.877
Pinhais	10.310	10,0	9.882	9,5	9.839	9,5	10.444	10,1	102.985
Piraquara	8815		8.196		7.293		6.974		72.886
Quatro Barras	1706	10,5	1681	10,4	1670	10,3	1649	10,2	16161
São José dos Pinhais	21.463	10,5	20.820	10,1	19.833	9,7	20.255	9,9	204.316
RMC	235.013		232.460		233.508		251.444		2.554.161
Paraná	886.453		924.750		936.341		950.151		9.563.458

FONTE: IBGE Censo Demográfico 2000

(1) Participação percentual dessa faixa etária em relação à população total do município.

Podemos verificar na tabela 19, do ano de 2007, que ocorre um decréscimo na população de 0 a 4 anos, na maioria dos municípios em relação ao ano de 2000, apresentando baixa variação Colombo e São José dos Pinhais. Nessa faixa etária, Curitiba é a que tem maior participação de habitantes, seguida de São José dos Pinhais, e atinge a menor quantidade o município de Quatro Barras. Essa faixa etária representa 7,9% do total da população da RMC e 7,1% do total da população do Estado do Paraná.

No grupo de habitantes de 5 a 9 anos há um leve incremento na quantidade desde 2000 para o 2007 (incremento absoluto de 3.853 pessoas). Curitiba é o município com maior participação (127.451), seguido de São José dos Pinhais (23.624), e com a menor quantidade de habitantes para esse grupo de idade aparece Campo Magro. Essa faixa etária representa 7,9% da população total da RMC e 8,3% da população do Estado do Paraná.

Os habitantes compreendidos entre 10 e 14 anos apresentam durante o ano de 2007 um incremento absoluto de 25.976 pessoas na RMC. Curitiba é o município que mais participação tem nessa faixa etária, seguido de São José dos Pinhais e Colombo; o município com menor participação é Quatro Barras. Do total da população da RMC, 8,7% encontra-se nesta faixa etária, e no total da população do Estado do Paraná ela representa 9,3%.

Por último, o grupo etário de 15 a 19 anos teve também um acréscimo absoluto de 22.556 pessoas desde o ano de 2000 até 2007. Novamente o município de Curitiba é que tem maior participação nessa faixa etária, seguido de São José dos Pinhais e Colombo; Quatro Barras tem a menor participação. Do total da população da RMC, 9,2% está nesta faixa etária e do total da população do Estado do Paraná, 9,1%.

TABELA 19 - TOTAL E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPO DE IDADE SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RMC E O ESTADO DO PARANÁ CONTAGEM - 2007

MUNICÍPIO	DE 0-4 ANOS		DE 5-9 ANOS		10-14 ANOS		15-19 ANOS		POP. TOTAL
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Almirante Tamandaré	8.232	8,8	9.600	10,3	10.010	10,7	8.922	9,5	93.055
Araucária	8.892	8,0	10.461	9,5	10.816	9,8	10.231	9,3	109.943
Campina Grande do Sul	2.766	7,8	3.551	10,0	3.744	10,5	3.565	10,0	35.396
Campo Largo	7.113	6,7	8.945	8,4	9.721	9,2	9.492	9,0	105.492
Campo Magro	1.664	7,4	2.129	9,5	2.290	10,2	2.092	9,4	22.235
Colombo	20.737	8,8	22.397	9,5	23.322	9,9	22.492	9,6	233.916
Curitiba	111.713	6,2	127.451	7,0	146.240	8,1	158.786	8,8	1.797.408
Fazenda Rio Grande	6.745	8,9	8.147	10,8	8.142	10,8	6.987	9,3	75.006
Pinhais	8.521	7,6	10.088	9,0	10.410	9,2	9.950	8,8	112.038
Piraquara	7230	8,8	8.274	10,0	8.257	10,0	7.502	9,1	82.006
Quatro Barras	1.412	7,7	1646	9,0	1.716	9,4	1.792	9,8	18.125
São José dos Pinhais	21.727	8,2	23.624	8,9	24.816	9,4	24.390	9,2	263.622
RMC	235.013		236.313		259.484		274.004		2.954.242
Paraná	735.589		860.194		959.134		937.602		10.284.503

FONTE: IBGE - Contagem da população 2007

2.2.6 Aspectos do perfil socioeconômico da população dos municípios da RMC

Com base no censo demográfico 2000, selecionamos algumas variáveis a fim de definir um tipo de perfil socioeconômico da RMC.

Em relação à quantidade de pessoas residentes da RMC que compõem parte da população economicamente ativa, assistimos de 1991 a 2000 a um incremento das mesmas, que foi de 55,9% para 61,9%, índice que se assemelha ao do Estado do Paraná no mesmo período. Este incremento se verifica para todos os municípios, em maior ou menor porcentagem.

Como se mostra na tabela 20, da população economicamente ativa, pode-se observar a porcentagem de pessoas ocupadas, aparecendo o município de Curitiba com a maior participação, seguido de Campo Largo. A menor participação corresponde ao município de Fazenda Rio Grande e ao de Piraquara.

TABELA 20 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA), POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO O TOTAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE E PARA OS MUNICÍPIOS DA RMC E ESTADO DO PARANÁ - 1991/2000

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE							
	TOTAL		ECONOMICAMENTE ATIVA				POPULAÇÃO OCUPADA	
	1991	2000	1991		2000		2000	
			N.º	%	N.º	%	N.º	%
Almirante Tamandaré	48.899	67.535	25.389	51,9	41.214	60,0	34.063	82,6
Araucária	46.818	74.209	25.108	53,6	44.401	59,8	36.726	82,7
Campina Grande do Sul	14.457	26.907	6.650	46,0	16.183	60,1	13.283	82,0
Campo Largo	56.392	74.617	30.088	53,3	44.378	59,4	38.087	85,8
Campo Magro	-	15.891	-	-	9.981	62,8	8.810	82,2
Colombo	88.355	142.891	48.449	54,8	86.257	60,3	72.358	83,8
Curitiba	1.058.297	1.328.393	602.544	56,9	828.717	62,3	712.040	85,9
Fazenda Rio Grande	-	47.741	-	-	29.063	60,8	23.016	79,1
Piraquara	82.625	55.875	43.443	52,5	33.709	60,3	27.299	80,9
Pinhais	-	82.793	-	-	51.756	62,5	42.700	82,5
Quatro Barras	7.560	12.774	4.442	58,7	8.287	64,8	7.017	84,6
São José dos Pinhais	97.862	162.033	53.191	54,3	101.140	62,4	85.606	84,6
RMC	1.501.265	2.091.663	839.310	-	1.295.086	-	1.101.005	-
Paraná	6.580.428	7.753.440	3.612.631	54,9	4.651.830	59,9	4.055.763	87,1

FONTES: IBGE Censo Demográfico 1991 e 2000; IPARDES - Perfil dos Municípios

E tal como já foi feito para a RML, apresentam-se o Índice de Gini e a taxa de pobreza dos municípios da RMC (ver Mapa 13).

TABELA 21 - ÍNDICE DE GINI (1991-2000) E TAXA DE POBREZA (2000) SEGUNDO MUNICÍPIOS DA RMC

ESTADO/MUNICÍPIO	ÍNDICE DE GINI		TAXA DE POBREZA (%)
	1991	2000	2000
Paraná	0,591	0,607	20,87
Almirante Tamandaré	0,410	0,480	22,17
Araucária	0,470	0,480	17,71
Campina grande do sul	0,520	0,500	21,31
Campo Largo	0,480	0,500	15,91
Campo Magro	0,430	0,500	21,46
Colombo	0,420	0,470	17,4
Curitiba	0,550	0,590	20,11
Fazenda Rio Grande	0,510	0,450	20,11
Piraquara	0,420	0,500	23,17
Pinhais	0,430	0,490	14,8
Quatro Barras	0,520	0,540	17,6
São José dos Pinhais	0,490	0,520	14,3

FONTE: IPARDES: Bases de Dados do Estado (2008)

A maioria dos municípios sofreu um incremento no índice de Gini, desde o ano 1991, Campina Grande do Sul e Fazenda Rio Grande foram os únicos dois municípios que passaram de um índice maior (0,520) e (0,510) para (0,500) e (0,450) respectivamente. Cabe voltar a mencionar que indicadores mais próximos a 0 indicariam maior igualdade e indicadores mais próximos a 1 indicariam menor igualdade ou mais desigualdade de concentração de renda. Este movimento de incremento de desigualdade será aprofundado na comparação entre as duas RMs.

Em relação à taxa de pobreza, vemos que o município de Piraquara, apresenta a taxa mais alta de pobreza da RMC (23,17%), este município também apresenta um incremento significativo no índice de Gini na última década, como mostram os dados; seguido de Almirante Tamandaré (22,17%) O polo metropolitano apresenta uma taxa de pobreza (20,11%), próxima à de outros municípios como Fazenda Rio Grande (20,11%), e o próprio estado (20,87) seguidos de Campo Magro (21,46) e Campina Grande do Sul (21,31) (ver Mapas 14 e 15).

Outro indicador escolhido é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, que, como temos mencionado, na análise da RML, nos oferece informações sobre as condições de desenvolvimento humano na região (ver Mapa 16).

TABELA 22 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL-GERAL, SEGUNDO MUNICÍPIOS DA RMC - 1991-2000

ESTADO/MUNICÍPIO	IDH-M	
	1991	2000
Paraná	0,711	0,787
Almirante Tamandaré	0,667	0,728
Araucária	0,715	0,801
Bela Vista do Paraíso	0,702	0,771
Campina Grande do Sul	0,696	0,710
Campo Largo	0,711	0,774
Campo Magro	0,683	0,740
Colombo	0,690	0,714
Curitiba	0,798	0,856
Fazenda Rio Grande	0,715	0,763
Pinhais	0,726	0,815
Piraquara	0,705	0,744
Quatro Barras	0,700	0,774
São José dos Pinhais	0,728	0,724

FONTE: PNUD/IPEA/FJP Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil

Esses índices mostram como na RMC houve um aumento no índice de desenvolvimento humano, desde o ano 1991 ao 2000. Os municípios de Curitiba (0,856), Pinhais (0,815) e Araucária (0,801) apresentam um alto desenvolvimento humano, os demais municípios, por encontrarem-se na faixa entre $\geq 0,650$ a $< 0,800$, estão no segmento referente a um nível de desenvolvimento médio superior.⁹⁵

Por meio dos dados apresentados neste capítulo sobre a RMC, podemos afirmar que o Município de Curitiba se mostra claramente como o Polo metropolitano, tendo em vista a concentração de serviços, de população e de maior participação na

⁹⁵ Essas faixas de classificação foram apresentadas no Capítulo 2, nas condições socioeconômicas da RML.

economia da RM. Cabe destacar que, embora tenha ocorrido uma expansão física da área dinâmica da indústria em direção aos municípios vizinhos, Curitiba vai continuar sendo preponderante na área dos serviços.

Ao mesmo tempo que a RMC aumenta sua população, as políticas públicas não se efetivam na escala necessária para satisfazer às novas e crescentes demandas. Mas, neste contexto, acreditamos que não pode ser descartado o suporte que os outros municípios representam para que Curitiba se convertesse no polo metropolitano, com a problemática decorrente de tal situação. Como já termos manifestado, muitos municípios desempenham a função de "dormitórios", onde elevados contingentes da população se instalam, realizando movimentos pendulares entre esses municípios e o polo metropolitano. Colombo, Almirante Tamandaré são exemplos desta dinâmica metropolitana, convertendo-se em uma opção de chegada aos fluxos migratórios que buscam na metrópole um local de inserção, o que amplia os limites de integração intermunicipal.

Podemos afirmar que a RMC incorpora em sua mancha de ocupação e de distribuição de funções (que dão impulso à dinâmica metropolitana) num marco de forte integração a essa dinâmica dos municípios suporte, os quais também sustentam a economia, seja desenvolvendo atividades econômicas, seja como fonte de residências para a força de trabalho que sustenta essa dinâmica. Os municípios do primeiro anel se enquadram nessa função.

CAPÍTULO 3

CONDIÇÕES EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DA RML E RMC

Neste capítulo se descrevem algumas características das condições educacionais das RMC e RML, num primeiro momento se apresentam dados sobre a cobertura educacional, posteriormente as taxas de aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental, para logo complementar esta informação com dados referentes à dependência administrativa e rendimento escolar. Na sequência, são analisadas brevemente as condições de financiamento (gasto/aluno) nos municípios das duas RM e se mostram dados sobre a distorção série idade segundo localização (rural e urbana). Apresentam-se indicadores sobre grau de instrução, taxa de alfabetização e população economicamente ativa da população residente nos municípios, com 10 anos ou mais de idade a fim de contextualizar estes dados num panorama um pouco mais amplo, que mostra como se tem efetivado ou não a erradicação do analfabetismo nessas RMs.

Finalmente, procura-se contextualizar os docentes das duas RMs, em vários sentidos. Como parte importante na implementação das reformas educativas, eles devem ser conhecidos nas suas características gerais e particulares como grupo ocupacional e social. Acreditamos que uma vez "definido" este perfil, suas diferencia ao interior do grupo e regionais, nossas apreciações sejam uma contribuição a explicar as condições educacionais das regiões metropolitanas de Curitiba e Londrina.

3.1 COBERTURA

Em relação à cobertura, podemos observar que esta ainda é muito baixa, nas duas RM, em relação à educação infantil. Embora tenha ocorrido um aumento na cobertura, esta se mostra insuficiente diante a população que corresponde a faixa etária dessa etapa educacional. Na RML, no ano 2006, podemos observar, conforme tabela 23 que os municípios que apresentam maior taxa de cobertura na creche são Bela Vista do Paraíso (24,38%) e Jataizinho (22,77%), em contrapartida, o polo

metropolitana apresentou uma cobertura do 15%. Os municípios de Rolândia (6,07%), Tamarana (7,80%) e Cambé (7,95%) foram os que atingiram as menores índices de cobertura, na creche, e também foram aqueles que ampliaram sua cobertura, em porcentagens menores, no período 2001-2006. Já o município de Jataizinho vai apresentar um crescimento na taxa de cobertura para esta etapa escolar; no ano 2001 a porcentagem de cobertura era de 0,50%, enquanto no ano 2006 essa porcentagem é de 22,73%.

Na cobertura da pré-escola, os municípios que apresentam maior taxa de cobertura são os de Sertanópolis (62,98%), seguido de Ibiporã (59,05%) e Londrina (58,66%). Já os município de Tamarana (40,14%) e Cambé (43,06%) registram os índices mais baixos da RML. Cabe mencionar que o município de Tamarana vai apresentar a maior taxa de crescimento da cobertura no período 2001-2006, que era de 27,60% e passa para 40,14% no 2006.

TABELA 23 - POPULAÇÃO E COBERTURA NA EDUCAÇÃO INFANTIL - RML E MUNICÍPIOS - 2001/2006

MUNICÍPIO/ANO	POPUL. 0-3	CRECHE	COBERTURA (%)	POPUL. 4-6	PRÉ-ESCOLA	COBERTURA (%)
Londrina						
2001	30.400	3.876	12,00	23.335	12.351	52,00
2006	33.126	4.998	15,00	25.427	14.917	58,66
Bela Vista						
2001	1.015	276	27,19	800	443	55,00
2006	1.013	247	24,38	797	430	53,00
Cambé						
2001	6.443	431	6,68	4.870	2.184	44,84
2006	7.069	562	7,95	5.343	2.301	43,06
Ibiporã						
2001	3.080	498	16,16	2.299	1.316	57,24
2006	3.387	541	15,97	2.528	1.493	59,05
Jataizinho						
2001	934	5	0,50	714	265	37,11
2006	979	223	22,77	749	341	45,52
Rolândia						
2001	3.308	54	1,63	2.591	854	32,96
2006	3.630	220	6,07	2.843	1.320	45,42
Sertanópolis						
2001	1.013	81	7,99	815	490	60,12
2006	1.048	127	12,11	843	531	62,98
Tamarana						
2001	862	34	3,94	644	178	27,63
2006	910	71	7,80	680	273	40,14
RM (total com Londrina)						
2001	47.055	5.255	11,17	36.068	18.081	50,13
2006	51.162	6.989	13,66	39.210	21.606	55,00
RM (total sem Londrina)						
2001	16.655	1.379	11,17	12.733	5.730	45,00
2006	18.036	1.991	11,04	13.783	6.689	48,53

FONTE: NUPE (2008)

NOTA: A metodologia de cálculo da população e sua idade foi alterada por meio de um procedimento que toma por base os dados do IBGE (2000), que agrupa as idades de 0-4; 5-9; de 10-19, o qual não era interessante para "construir tabelas de dados municipais referente à creche até ensino médio.[...] passamos assim a trabalhar com os dados populacionais correspondentes aos anos que vão de 0-4, fazendo uma divisão da população com idade propícia a frequentar a creche que é a idade de 0-3. Então dividimos o número correspondente em 2000 à população geral desta faixa etária por 4(tomando por base as idades: 0; 1; 2; 3). Feito isso, com os dados populacionais de cada município, multiplicamos os dados obtidos pelo percentual correspondente ao crescimento populacional em cada operação" Ver mais detalhes: Fiorelli, Poli e Silva (2008, p.29- 32).

Na RMC, segundo Damasco (2008), entre os anos 2001 e 2006 "houve um aumento na oferta de vagas de 25% para RMCL, superior ao crescimento ocorrido na média do estado, que para o mesmo período amplia seu atendimento em 15% [...]" (p.8) e salienta a autora que, para a RMCL, o

número de matrículas na educação infantil, equivale a 6,5% do total da população infantil projetada. Mesmo com significativo acréscimo, o movimento no número de matrículas se mostra distante das necessidades sociais por esta etapa da educação básica. (p.9).

O crescimento da cobertura no primeiro anel metropolitano na RMC, aumentou de 19% no ano de 2001 para 24% no ano de 2004, sendo a média de crescimento estadual do 15% nesse período, assim salienta Damasco (2008) "esse aumento é considerável, já que esta etapa não é obrigatória" (p.8). Vemos como os municípios com melhores condições socioeconômicas e com melhores "índices de desenvolvimento humano e condições econômicas, como Campo Largo, Curitiba, Colombo e Pinhais, lideram a lista, entre os primeiros lugares destes indicadores sociais e também nas coberturas mais abrangentes da educação infantil" (NOGUCHI, 2009, p.121). Entre os municípios que oferecem menor cobertura para esta etapa da educação, estão Piraquara, Fazenda Rio Grande e Almirante Tamandaré, cabe mencionar que, como demonstrado no Capítulo 2, estes municípios apresentam carências econômicas e sociais, um alto nível de integração à dinâmica metropolitana.

TABELA 24 - POPULAÇÃO⁽¹⁾, COBERTURA (2006) E TAXA DE CRESCIMENTO DA MATRÍCULA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA RMC - 2001-2006

RMC	POPULAÇÃO (%)	CRECHE (Cobertura %)	PRE-ESCOLA (Cobertura %)	TAXA TOTAL DE CRESC. MATRIC. (%)
Almirante Tamandaré	15	6	23	1
Araucária	13	11	44	5
Campina Grande do Sul	14	8	22	2
Campo Largo	12	10	68	8
Campo Magro	19	5	20	2
Colombo	14	11	40	3
Curitiba	10	19	45	7
Fazenda Rio Grande	15	4	23	3
Pinhais	15	14	45	11
Piraquara	16	7	18	11
Quatro Barras	13	10	48	5
São José dos Pinhais	13	7	47	7

FONTE: INEP/IPARDES 2008

NOTA: Os dados apresentados em Noguchi (2009) e tabela organizada pela autora.

(1) Porcentagem do total da população do município que tem de 0-6anos.

TABELA 25 - CRESCIMENTO POR ANO DA MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO INFANTIL NA RMC - 2001-2006

ANO	CRECHE	PRE-ESCOLA	TOTAL
2001	8.148	23.458	31.606
2002	8.451	24.350	32.801
2003	7.642	28.039	35.681
2004	7.316	30.314	37.630
2005	7.662	31.871	39.533
2006	8.596	31.270	39.866
Crescimento (%)	5,5%	33,51%	26,1%

FONTE:IPARDES/INEP 2008-NUPE 2007

NOTA: Tabela apresentada em Noguchi (2009).

Segundo Noguchi (2009, p.122),

o atendimento do direito à educação infantil não era efetivo no primeiro anel metropolitano entre 2001-2006. Devido em grande parte, à oferta insuficiente da etapa, especialmente para população de 0-3 anos; à falta de reconhecimento pelos municípios como pertencentes a uma região que deveria articular suas políticas em prol do atendimento ao bem-comum da população.

A constante dissociação dos limites municipais nas RMs traz aparelhadas, entre outras questões já mencionadas, demandas para alguns municípios de maior quantidades de vagas para educação infantil, porém não há mostras de políticas de cooperação intramunicipais que mostrem uma efetivação deste direito para as crianças de 0 a 6 anos, fato que se agudiza nos polos.

Os municípios que apresentam menores taxas de cobertura na educação infantil (Campo Magro e Piraquara) são aqueles que tem uma maior porcentagem de crianças de 0 a 6 anos, na RMC; cabe destacar que esse fato não é tão linear na RML, esta relação se estabelece com variações entre volume da população entre 0 a 3 e 4 a 6 anos e as maiores e menores taxas de cobertura.

Comparando as duas regiões, podemos ver, segundo os dados apresentados, que existe uma falta de vagas na educação infantil, o que contribui significativamente para a não universalização desta etapa escolar (DAMASCO, 2008). Essa situação, de falta de vagas para esta etapa da educação, se acentua como vemos nos dados apresentados nos dois polos metropolitanos e no caso da RMC nos municípios com alto e alto nível de integração ao polo metropolitano, já na RML são os municípios que apresentam um nível de integração muito alto, baixo e muito baixo.

Essa situação se insere num contexto Constitucional que reconhece a educação infantil como parte do sistema educacional, em seu art. 208 e também expresso na

LDB Lei n.º 9.393/96, que transfere para os municípios a responsabilidade pela manutenção da educação infantil, em seu art. 11. Porém a maioria dos municípios apenas tem recursos destinados para ensino fundamental (etapa obrigatória da educação básica) e resta pouco para educação infantil. Como a educação infantil não se encontra entre as prioridades de atuação da União e dos estados, estes podem contribuir com recursos financeiros, porém sem nenhuma obrigação específica pela garantia de oferta desse ensino (AGUIAR, 2002). Segundo os dados apresentados, quando há uma ampliação de cobertura, esta acontece em nível local e não por meio de uma política educacional que contemple a complexidade do fenômeno metropolitano, que requer articulação e cooperação entre diferentes municípios a fim de dar resposta às demandas sociais da população que extrapola os limites do município de residência. Os recursos que os municípios recebem da União são utilizados de forma autônoma e independente dos outros municípios de uma mesma Região. Com isso, a efetivação das políticas sociais acontecem de forma diversa e desigual no interior de um arranjo institucional que "pressupõe" unidade, colaboração e articulação entre "iguais". Neste contexto, os municípios devem atender, além das demandas da sua população residente, àquelas provenientes dos municípios do entorno, na dinâmica dos municípios com alta, muito alta e médio nível de integração ao polo metropolitano e sua dinâmica.

Em relação ao ensino fundamental, na RML, no ano 2006 a cobertura encontra-se em todos os municípios, superior à faixa dos 80%. O município de Sertanópolis vai apresentar dados maiores de matrícula que de população nos 2001, isso não acontece no ano 2006. O município de Tamarana apresenta uma distorção, já que no período 2001-2006 há períodos em que o "número de matriculados é maior que o número que corresponde à população" (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008, p.47). Tamarana vai ser quem tem menor porcentagem de cobertura, no 2006, da RML, sendo de 80,82%. O polo metropolitano um 84,49% e a porcentagem maior de cobertura vai estar no município de Ibiporã (99,10%).

TABELA 26 - POPULAÇÃO DE 7 A 14 ANOS E COBERTURA DO ENSINO FUNDAMENTAL - RML - 2001/2006

MUNICÍPIO/ANO	POPULAÇÃO DE 7 A 14 ANOS	MATRÍCULA ENSINO FUNDAMENTAL DE ALUNOS DE 7 A 14 ANOS	COBERTURA (%)
Londrina			
2001	66.109	65.156	98,56
2006	72.037	63.027	87,49
Bela Vista do Paraíso			
2001	2.223	2.245	100,99
2006	2.217	2.047	92,33
Cambé			
2001	13.479	12.836	95,23
2006	14.788	12.457	84,24
Ibiporã			
2001	6.417	6.353	99,00
2006	7.056	6.947	99,10
Jataizinho			
2001	1.836	1.807	98,42
2006	1.925	1.797	93,35
Rolândia			
2001	7.347	7.116	96,86
2006	8.061	7.086	87,90
Sertãoópolis			
2001	2.264	2.307	101,8
2006	2.343	2.258	96,88
Tamarana			
2001	1.708	1.574	92,15
2006	1.804	1.458	80,82
RML (com Londrina)			
2001	101.383	97.304	95,98
2006	110.231	88.722	80,49
RML (sem Londrina)			
2001	35.274	34.101	96,67
2006	38.194	33.345	87,30

FONTE: NUPE, 2008; MEC/INEP

Em relação ao ensino fundamental na RMC⁹⁶, a cobertura média é de 97% para o ano 2006. A esse respeito Damasco (2008, p.10) faz a seguinte afirmação: "a oferta educacional para esta etapa da educação básica, como consequência da universalização do acesso, de um lado, e a estabilização populacional de outro, cresceu pouco no período analisado, atingido índice de 2,6% apenas". A cobertura educacional nesta etapa acompanha de forma adequada o crescimento populacional

⁹⁶ Os dados na RMCL, nos relatórios do NUPE, não contemplam a mesma organização que os dados da RML, já que, como se expressa no Relatório 2008, se realiza a caracterização geral das condições da região considerando a divisão entre polo central (Curitiba), municípios dos anéis metropolitanos (1.º, 2.º e 3.º anel) e municípios do Litoral. Matrículas do Ensino Fundamental-RMCL 2001-2006 (INEP, 2008).

	MATRÍCULAS EF	
	Total	7-14 anos
2001	527.465	462.952
2006	541.051	467.070
Crescimento (%)	2,6	0,9

das crianças de 7 a 14 anos, já que esta etapa é obrigatória, e os governos estaduais e municipais recebem fundos específicos para seu atendimento (FUNDEF).

Nas duas RMs a cobertura no ensino fundamental é atingida, acreditamos que muito desta situação tem a ver com o caráter obrigatório desta etapa educacional da educação básica. Isso não ocorre na etapa de educação infantil, na qual as taxas de cobertura são significativamente menores ao crescimento populacional das crianças de 0 a 6 anos. Assim cada município responde a esta demanda de educação infantil de forma desigual, fato que intensifica por esta etapa não ser parte do conjunto das responsabilidades municipais, ficando dessa forma vinculado ao interesse ou não do poder político em dar resposta a tal demanda social.

Pode-se dizer que as matrículas de educação básica realizam um movimento que acompanha o movimento populacional no que se refere ao seu crescimento ou redução, segundo dados sobre a população na faixa etária de cada nível de ensino. Porém, no caso da RMC, de acordo com Damasco (2008, p.13),

No que se refere ao ensino fundamental, o principal achado mostra a estabilidade da oferta e da demanda educacional não parece ser significativa a possível demanda não atendida, em termos quantitativos. O grande problema parece residir na qualidade e diversidade desta oferta, aspectos que fogem ao limite deste trabalho. Aqui, na avaliação das políticas para o ensino fundamental, verificou-se a principal inconsistência na base de dados populacionais⁹⁷.

⁹⁷ Dados disponíveis no IPARDES.

ALUNOS MATRICULADOS NA CRECHE, PRÉ-ESCOLA, ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO SEGUNDO MUNICÍPIOS (TOTAIS) - 2007 RML

MUNICÍPIO	ALUNOS MATRICULADOS			
	Creche ⁽¹⁾	Pré-Escola	Fundamental	Médio ⁽¹⁾
Bela Vista do Paraíso	116	73	2.496	660
Cambé	398	1.776	13.993	3.959
Ibiporã	515	1.334	7.241	1.853
Jataizinho	209	176	2.272	553
Londrina	5.029	12.994	70.343	21.437
Rolândia	314	1.127	7791	2.219
Sertãoópolis	116	471	2225	775
Tamarana	69	163	1816	320
RML	6.766	18.114	108180	31.776
PARANÁ	116.004	180.559	1.677.803	469.094

FONTE: IPARDES

(1) Os totais calculados pela autora incluem estabelecimentos públicos (dependência administrativa federal, estadual e municipal) e privados.

Pois, parece que em vários municípios da amostra, os dados de população projetada não condizem com a realidade, uma vez que tomado-os como verdadeiros, a cobertura no ensino fundamental, não atingiria em alguns casos nem 70%. Isso se desfaz na análise geral da região, o que sugere que a população passa constantemente por processos de fluxo migratório, cambiando os locais onde residem e onde demandam educação. Estas mudanças, todavia, ocorrem normalmente dentro da própria região e, por isso, é possível dimensionar a cobertura educacional para o conjunto dos municípios. Fica, todavia, o registro da dificuldade de se trabalhar com o dado "população projetada" da base do IPARDES.

Cabe mencionar que essa característica de "aparente" incompatibilidade de dados também foi encontrada pelo grupo de pesquisadoras de Londrina, as quais salientam que

[...] observamos, após os cálculos já realizados, que havia dados referentes às faixas etárias aqui utilizadas também no sítio do IPARDES para cada cidade da Região Metropolitana, no entanto a estimativa obtida na presente operacionalização dos dados populacionais em comparação aos dados populacionais estimados pelo IPARDES não são *muito dissonantes*. (grifo nosso) Há que ressaltar aqui que os dados numéricos correspondentes à quantidade da população dos municípios são apenas **estimativas**, obtidos a partir de amostragem. (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008, p.47).

A cobertura do ensino fundamental nas duas RMs não parece ser o problema, mas, como veremos posteriormente, este acesso à educação, nem sempre está acompanhado de adequadas taxas de aprovação e permanência ou baixas taxas de reprovação. O que podemos afirmar é que o acesso está garantido, porém, os dados que apresentaremos a seguir, mostram que, embora os municípios das duas RMs

ALUNOS MATRICULADOS NA CRECHE, PRÉ-ESCOLA, ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA RMC, E PARANÁ - 2007⁽¹⁾

MUNICÍPIO	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	FUNDAMENTAL	MÉDIO
Almirante Tamandaré	494	844	17.921	3.484
Araucária	1.759	466	21.144	4.994
Campina Grande do Sul	583	680	7.333	1.565
Campo Largo	847	3.214	18.389	5.119
Campo Magro	123	704	4.355	922
Colombo	1.925	5.903	36.058	7.597
Curitiba	20.432	20.840	245.181	78.379
Fazenda Rio Grande	507	433	15.638	3.223
Pinhais	1.201	1.991	20.604	
Piraquara	966	1.929	14.413	5.347
Quatro Barras	170	519	3.647	973
São José dos Pinhais	1.813	5.389	41.729	9.950
RMC	30.840	42.914	446.412	124.076
PARANÁ	116.004	180.559	1.677.803	469.094

FONTE: IPARDES

(1) Os totais calculados, pela autora, incluem estabelecimentos públicos (dependência administrativa federal, estadual e municipal) e privados.

garantam (em uma porcentagem bastante alta) o direito à educação, o padrão de qualidade varia significativamente entre municípios de uma mesma RM e entre RMs. Como demonstramos no capítulo 1, os governos são chamados a garantir o "mínimo" de qualidade ou o gasto no referente ao financiamento (DAVIES, 2006), porém esse mínimo se mostra insuficiente se se visa atender às necessidades concretas da população.

3.2 RENDIMENTO ESCOLAR: TAXA DE APROVAÇÃO, REPETÊNCIA E ABANDONO NOS MUNICÍPIOS DAS RMs

Outros indicadores utilizados para análise das condições educacionais das RML e RMC são a taxa de aprovação, repetência e abandono.⁹⁸

Sobre a taxa de aprovação:

Podemos ver, segundo a tabela n. que na RML, a taxa de aprovação total do ensino fundamental está acima de 64%, em todos os municípios da RM. As porcentagens mais elevadas de aprovação são as registradas pelos municípios Sertanópolis (89,8%); Rolândia (85,5%) e Londrina (83,5%), com um índice bastante semelhante ao do estado (83,10%). As taxas mais baixas de aprovação são as apresentadas pelos municípios de Tamarana (64,6%), Bela Vista do Paraíso (70,6%).

Na RMC, a taxa de aprovação total no ensino fundamental encontram-se acima do 74%, (10% a mais que a RML), em todos os municípios da RM. Os municípios que atingem as taxas mais baixas (de aprovação) são Almirante Tamandaré (74,5%); Piraquara (75,5%); Colombo (77,5%), Campo Magro (79%) e São José dos Pinhais (79,3%). As maiores taxas de aprovação são as encontradas em Campo Largo

⁹⁸ A taxa de aprovação é a proporção de alunos da matrícula total na série "X" no ano "t", que são aprovados; a taxa de reprovação é a proporção de alunos da matrícula total da série "X" no ano "t" que são reprovados e, finalmente, a taxa de abandono é a proporção de alunos da matrícula total na série "x" no ano "t" que abandonam a escola (IPARDES, Glossário do Anuário Estatístico 2008. Disponível em: <www.ipardes.gov.br>).

(87%) e Curitiba (86%) sendo maior que a do Paraná (83%); Quatro Barras (84,7%) e Pinhais (80%).

Comparando as taxas mais elevadas de aprovação no total do ensino fundamental nas RML e RMC, encontramos que elas se localizam na RML, no Município de Sertanópolis (89,8%), sendo maior que a do Paraná (83%). Em relação às taxas mais baixas de aprovação, as encontramos na RML, da mesma forma, no município de Tamarana (64,6%). *Nesse contexto, podemos afirmar que as taxas mais elevadas e as menores de aprovação no total do ensino fundamental se encontram na RML.*

Com referência às taxas de aprovação, até quarta série, vemos segundo os dados que, na RML a maior porcentagem é atingida por Sertanópolis (92,1%), seguido de Rolândia (91,7%) e de Londrina (91,6%), que supera a taxa do estado (88,10%). As taxas mais baixas de aprovação, nesta RM, foram as de Tamarana (74,8%), Jataizinho (77,9%) ambas menores à taxa do estado (88,10%).

Na RMC, o índice de aprovação mais elevado, nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, é o alcançado pelo município de Pinhais (95,3%), seguido de Curitiba (93%) atingindo um valor maior que ao do estado (88,10%), e Quatro Barras (89,9%). Os índices menores de aprovação correspondem a Almirante Tamandaré e Piraquara (ambos 81,4%) e Campo Magro (81,8%).

Comparando as taxas mais elevadas de aprovação, nas primeiras quatro séries do EF, nas duas RMs, vemos que estão acima de 90%. A taxa mais alta de aprovação, neste grupo de séries, se encontra em Pinhais (95,3%) na RMC e a taxa mais baixa a encontramos em Tamarana (74,8%) na RML. *Assim, a taxa mais elevada de aprovação nas quatro primeiras séries, se encontra na RMC e a taxa menor de aprovação na RML.*

Nas 5.^a a 8.^a séries, na RML as taxas de aprovação, alcançam sua porcentagem mais elevada no Município de Sertanópolis (87,3%), maior do que a do estado (77,60%); seguido de Rolândia (79,3%) e de Londrina (75,1%). As taxas menores se registram nos municípios de Bela Vista do Paraíso (56,7%) e Tamarana (59,5%).

Na RMC, as taxas de aprovação da 5.^a a 8.^a série, atingem sua porcentagem mais elevada, nos municípios de Campo Largo (87%), índice por cima ao do estado (77,6%); seguido de Quatro Barras (79,2%); Curitiba (79,2%) e Araucária (78,1%). As taxas mais baixas, de aprovação, são as de Almirante Tamandaré (66,4%), Piraquara (67,9%) e Colombo (68,1%).

Nas duas RMs, as taxas de aprovação mais elevadas nas 5.^a a 8.^a séries são inferiores a 80%, e as mais baixas na faixa de 50% na RML e de 60% na RMC. A porcentagem mais elevada de aprovação está no município de Sertanópolis (87,3%) na RML e a menor no município de Bela Vista do Paraíso (56,7%) também na mesma RM. *Podemos afirmar, segundo estes dados, que as maiores e menores taxas de aprovação nas 5.^a a 8.^a séries se encontram na RML.*

TABELA 27 - TAXA DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS DA RML E RMC - 2005

MUNICÍPIO	TAXA DE APROVAÇÃO			TAXA DE REPROVAÇÃO			TAXA DE ABANDONO		
	TOTAL	Até 4. ^a série	5. ^a a 8. ^a série	Total	Até 4. ^a série	5. ^a a 8. ^a série	TOTAL	Até 4. ^a série	5. ^a a 8. ^a série
RML									
Bela Vista do Paraíso	70,5	85,9	56,7	21,4	13,8	28,2	8,10	15,1	0,3
Cambé	82,1	89,3	74,3	14,6	9,0	20,3	3,3	1,7	5,4
Ibiporã	80,3	88,9	71,4	18,2	10,7	26,0	1,5	0,4	2,6
Jataizinho	74,6	77,9	70,3	22,8	21,7	24,0	2,6	0,4	5,7
Londrina	83,5	91,6	75,1	13,9	7,6	20,4	2,6	0,8	4,5
Rolândia	85,4	91,7	79,3	11,1	8,1	14,1	3,3	0,2	6,6
Sertanópolis	89,8	92,1	87,3	7,8	7,9	7,8	2,4	0,0	4,9
Tamarana	64,6	74,8	59,5	26,2	23,1	26,2	9,2	2,1	14,3
Paraná	83,10	88,10	77,60	13,70	10,80	16,90	3,20	1,10	5,50
RMC									
Almirante Tamandaré	74,5	81,4	66,4	19,8	16,4	23,8	5,7	2,2	9,8
Araucária	81,90	85,5	78,1	15,5	13,7	17,4	2,6	0,8	4,5
Campina Grande do Sul	80,2	85,0	72,0	17,7	14,7	22,9	2,1	0,3	5,1
Colombo	77,5	85,1	68,1	18,3	13,0	24,9	4,2	1,9	7,0
Campo Largo	87,7	87,7	87,0	10,8	11,2	10,2	1,7	1,1	2,8
Campo Magro	79,0	81,8	73,0	18,6	17,4	20,6	2,4	0,8	6,4
Curitiba	86,0	93,0	78,6	11,3	6,0	16,9	2,7	1,0	4,5
Fazenda Rio Grande	80,4	87,6	71,8	16,1	11,0	22,2	3,5	1,4	6,0
Piraquara	75,5	81,4	67,9	22,2	17,9	27,7	2,3	0,7	4,4
Pinhais	84,0	95,3	72,0	13,6	4,6	23,2	2,4	0,1	4,8
Quatro Barras	84,7	89,9	79,2	12,8	9,9	16,0	2,5	0,2	4,8
São José dos Pinhais	79,3	87,8	71,0	17,3	11,8	23,4	3,0	0,4	5,6

FONTE: Prova Brasil (2007)

Sobre a taxa de reprovação:

A taxa total de reprovação no ensino fundamental, na RML atinge sua porcentagem mais elevada nos municípios de Tamarana (26%); Jataizinho (22,8%) e Bela Vista do Paraíso (21,4%). As taxas menores de reprovação são as apresentadas por Sertanópolis (7,8%), um índice que é menor que aquele do Paraná (13,70%); Rolândia (11,1%) e Londrina (13,9%), taxa bastante similar ao estado.

Na RMC, os municípios de Piraquara (22,2%), Almirante Tamandaré (19,8%) e Campo Magro (18,6) alcançam as taxas mais elevadas de reprovação no total do ensino fundamental. As taxas de reprovação mais baixas são as apresentadas pelos municípios de Campo Largo (10,8%), Curitiba (11,3%), Quatro Barras (12,18%) e Pinhais (13,6%), faixa bastante próxima à alcançada por Paraná (13,7%).

Nas duas RMs, as taxas mais altas de reprovação no total do ensino fundamental encontram-se na faixa do 20-26%, na RML e na RMC na faixa do 18-23%. A taxa mais alta de reprovação está no município de Tamarana (26%) e a menor no município de Sertanópolis (7,8%). *Comparando as duas RMs, podemos dizer que as taxas menores e as mais elevadas se encontram na RML.*

Até a quarta série, as taxas de reprovação mais altas, na RML, são as apresentadas em Tamarana (23,10%) e Jataizinho (21,7%). As menores taxas estão nos municípios de Londrina (7,6%), Sertanópolis (7,9%), Rolândia (8,1%) e Cambé (9%), todas as taxa menores que aquela apresentada pelo Paraná (10,8%).

Na RMC, até quarta série, as taxas de reprovação mais elevadas, encontram-se nos municípios de Piraquara (17,9%), Campo Magro (17,4%) e Almirante Tamandaré (16,4%) e as mais baixa,s em Pinhais (4,6%) e Curitiba (6,6%).

As taxas mais elevadas de reprovação, nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, encontram-se no município de Tamarana (23,10%), Jataizinho (21,7%) RML e a mais baixas nos municípios de Pinhais (4,6%) e Curitiba (6,6%) RMC. Tomando em conta estes dados podemos afirmar que as taxas mais elevadas de reprovação se encontram na RML e as mais baixas, na RMC.

Na RML, as maiores taxas de reprovação da 5.^a à 8.^a séries, são apresentadas pelos municípios de Bela Vista do Paraíso (28,2%), Tamarana (26,2%) e Ibiporã (26%). As menores porcentagens de reprovação são as de Sertanópolis (7,8%) e Rolândia (14,1%), ambos abaixo da taxa de reprovação do Paraná (16,9%) para esse grupo de séries.

Na RMC, as taxas mais elevadas de reprovação, nas 5.^a a 8.^a séries, são as registradas pelos municípios de Piraquara (27,7%), Colombo (24,9%), Almirante Tamandaré (23,8%), São José dos Pinhais (23,4%) e Pinhais (23,2%). As menores porcentagens são apresentadas por Campo Largo (10,2%), Quatro Barras (16%) e Curitiba (16,9%) ao igual que a taxa alcançada pelo Paraná (16,9%).

No grupo de 5.^a a 8.^a séries a taxa mais elevada de reprovação dos municípios das duas RMs é a de Bela Vista do Paraíso (28,2%), e a menor é de Sertanópolis (7,8%) ambos na RML.

Sobre a taxa de abandono:

A taxa de abandono total do ensino fundamental, na RML, apresenta seus índices mais elevados nos municípios de Tamarana (9,2%), Bela Vista do Paraíso (8,1%), ambos acima do índice do Paraná (3,20%). Os índices mais baixos de abandono escolar, referentes ao ensino fundamental, encontram-se nos municípios de Ibiporã (1,5%), Sertanópolis (2,4%), Jataizinho e Londrina (ambos com 2,6%), seguidos de Cambé e Rolândia (ambos com 3%).

A taxa de abandono Total do ensino fundamental, na RMC, atinge seu índice mais elevado nos municípios de Almirante Tamandaré (5,7%) Colombo (4,2%), ambos acima do percentual alcançado pelo Paraná (3,20%). Os índices menores de abandono estão representados pelos municípios de Campo Largo (1,7%), Campina Grande do Sul (2,1%), Piraquara (2,3%), Campo Magro e Pinhais (ambos com 2,4%), Quatro Barras (2,5%), Araucária (2,6%) e Curitiba (2,7%).

A taxa de abandono total do ensino fundamental tem seu menor índice no município de Ibiporã (1,5%) e o maior, no município de Tamarana (9,2%), ambos na RML. *Segundo esses dados, podemos afirmar que a maior e a menor taxa de abandono total do ensino fundamental se encontram na RML.*

Nas quatro primeiras séries do ensino Fundamental, a maior taxa de abandono na RML verifica-se nos municípios de Bela Vista do Paraíso (15,1%), seguido de Tamarana (15,4%). As taxas menores são as que apresentam Sertanópolis (0%), Rolândia (0,2%), Ibiporã e Jataizinho (ambos 0,4%) e Londrina (0,8%), todos eles abaixo do percentual do Paraná (1,10%).

Na RMC, para as quatro primeiras séries as taxas mais altas de abandono escolar são as apresentadas pelos municípios de Almirante Tamandaré (2,2%) seguido de Colombo (1,9%), Fazenda Rio Grande (1,4%), Campo Largo (1,1%) e Curitiba (1%). As taxas menores de abandono são as encontradas nos municípios de Pinhais (0,1%), Quatro Barras (0,2%), ambas abaixo do percentual apresentado pelo Paraná (1,10%).

A taxa mais alta de abandono, nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, se encontra no município de Bela Vista do Paraíso (15,1%) e a menor, em Sertanópolis (0%), ambos na RML. *Comparando as duas RMs e em base nestes dados podemos dizer que na RML encontramos a menor e maior taxa de abandono escolar correspondente às quatro primeiras séries do ensino fundamental.*

Em relação às taxas de abandono da 5.^a à 8.^a séries na RML a taxa mais alta é a apresentada pelo município de Tamarana (14,3%), seguido de Rolândia (6,6%), Jataizinho (5,7%) e Cambé (5,4%). As taxas menores de abandono são as que apresentam Bela Vista do Paraíso (0,3%), que em contrapartida apresenta a taxa mais alta de abandono nas primeiras quatro séries do ensino fundamental; seguido de Ibiporã (2,6%) e Londrina (6,6%).

Na RMC, as maiores taxas de abandono, da 5.^a à 8.^a série, se encontram nos municípios de Almirante Tamandaré (9,8%), Colombo (7%), Campo Magro (6,4%) e São José dos Pinhais (5,6%). As menores correspondem aos municípios de Campo Largo (2,8%), Piraquara, Curitiba e Araucária (todas com 4,4%), seguidas de Pinhais e Quatro Barras (ambas com 4,8%).

Vemos, segundo os dados apresentados, que a taxa de abandono mais elevada da 5.^a à 8.^a série se encontra no município de Tamarana (14,3%) e a mais baixa no município de Bela Vista do Paraíso (0,3%), ambas na RML. *As maiores e menores taxas de abandono da 5.^a à 8.^a série se encontram na RML.*

Por último, cabe mencionar, de acordo com os dados apresentados, que:

- a) as taxas de aprovação são maiores, em todos os municípios das duas RMs, nas primeiras quartas séries do ensino fundamental;
- b) as taxas de reprovação são mais altas, majoritariamente, nas séries compreendidas entre 5.^a e 8.^a série, nos municípios das duas RMs, à exceção do município de Campo Largo (RMC) e do município de Sertãoópolis (RML);
- c) As taxas de abandono são maiores nas 5.^a e 8.^a séries na maioria dos municípios das duas RMs, à exceção do Município de Bela Vista do Paraíso, onde a porcentagem de abandono é maior nas primeiras quatro séries do ensino Fundamental.

Em relação ao rendimento escolar segundo a dependência administrativa, vemos na tabela 28 que as taxas de aprovação em todos os municípios das duas RMs são maiores na rede municipal de ensino em comparação às taxas de aprovação da rede estadual. Na RMC, o polo metropolitano Curitiba atinge a maior porcentagem de aprovação na rede municipal de todos os municípios da RMC, sendo de 91,5%, e o Município de Campo Largo alcança a maior porcentagem (86,1%) de aprovação da rede estadual de todos os municípios da RMC. Na RML, o município que obtém a

maior porcentagem de aprovação na rede municipal é Sertanópolis (91%) que também obtém a maior porcentagem de aprovação na rede estadual (85,3%) em comparação aos demais Municípios integrantes da RML.

As taxas de reprovação são mais altas, na maioria dos municípios das duas RMs, na rede estadual de ensino. Os municípios que não se incluem nesta característica, são: na RMC, Campo Largo, que apresenta 12% de reprovação na rede municipal e 10,8% na rede estadual de ensino; na RML, Sertanópolis, que apresenta a mesma porcentagem (9%) de reprovação nas duas redes de ensino (municipal e estadual).

TABELA 28 - RENDIMENTO ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA RMC E RML

continua

MUNICÍPIOS	TAXA		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
RMC			
Almirante Tamandaré			
Municipal	81	16,7	2,3
Estadual	67,5	24,2	10,1
Araucária			
Municipal	82,3	15,5	2,2
Estadual	74,1	20,5	5,4
Campina Grande do Sul			
Municipal	84,7	15,0	0,3
Estadual	72,0	22,9	5,1
Campo Largo			
Municipal	86,8	12,0	1,2
Estadual	86,1	10,8	3,1
Campo Magro			
Municipal	81,8	17,4	0,8
Estadual	73,0	20,6	6,4
Curitiba			
Municipal	91,5	7,5	1,0
Estadual	76,9	18,0	5,1
Colombo			
Municipal	84,3	13,7	2,0
Estadual	67,1	25,7	7,2
Fazenda Rio Grande			
Municipal	87,2	11,3	1,5
Estadual	71,4	22,5	6,1
Pinhais			
Municipal	94,9	5,0	0,1
Estadual	70,3	24,5	5,2
Piraquara			
Municipal	81,0	18,3	0,7
Estadual	67,9	27,6	4,5
Quatro Barras			
Municipal	88,2	11,5	0,3
Estadual	75,7	18,2	6,1
São José dos Pinhais			
Municipal	87,1	12,5	0,4
Estadual	69,7	24,5	5,8

TABELA 28 - RENDIMENTO ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA RMC E RML

				conclusão
MUNICÍPIOS	TAXA			
	Aprovação	Reprovação	Abandono	
RML				
Bela Vista do Paraíso				
Municipal	83,9	15,8		0,3
Estadual	49,7	32,7		17,6
Cambé				
Municipal	88,1	9,9		2,0
Estadual	77,8	17,7		4,5
Ibiporã				
Municipal	87,6	12		0,4
Estadual	67,4	29,5		3,1
Jataizinho				
Municipal	76,9	22,8		0,3
Estadual	70,3	24,0		5,7
Londrina				
Municipal	89,8	8,9		1,3
Estadual	75,0	20,8		4,2
Rolândia				
Municipal	90,8	9,0		0,2
Estadual	77,6	15,2		7,2
Sertanópolis				
Municipal	91,0	9,0		0,0
Estadual	85,3	9,0		5,7
Tamarana				
Municipal	74,8	23,1		2,3
Estadual	59,5	26,2		14,3

FONTE. Prova Brasil (2007)

As taxas de abandono são maiores na rede estadual, em todos os municípios das duas RMs. Verificamos que esta diferença (de abandono nas redes municipal e estadual) se acentua, na RMC, nos municípios de Almirante Tamandaré, onde a taxa de abandono na rede municipal é de 2,3% e na rede estadual, 10,1% e, na RML, no município de Bela Vista do Paraíso, onde a taxa de abandono na rede municipal é de 0,3% e na rede estadual é de 17,3%; também no município de Tamarana, vemos que a taxa de abandono na rede municipal é de 2,3%, e na rede estadual atinge 14,3%.

3.3 DISTORÇÕES SÉRIE IDADE

Em relação à distorção série idade, conforme os dados da tabela 29, na RMC, esta distorção é maior na zona rural do que na zona urbana, à exceção dos municípios de Campina Grande do Sul, onde a distorção série/idade na zona rural é de 27,5% e na zona urbana, de 24,4%; em Campo Largo na zona rural a porcentagem

é de 26,2 e na zona urbana de 14,9%; e em Campo Magro a distorção série/idade é maior na zona rural (22,1%) do que na zona urbana (17,6%).

TABELA 29 - DISTORÇÃO SÉRIE IDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA URBANA E RURAL NAS RMC E RML

MUNICÍPIO	URBANA (%)	RURAL (%)
RMC		
Almirante Tamandaré	24,5	18,5
Araucária	21,3	20,5
Campina Grande do Sul	24,4	27,5
Campo Largo	14,9	26,2
Campo Magro	17,6	22,1
Colombo	19,5	15,3
Curitiba	11,3	
Fazenda Rio Grande	19,1	5,9
Pinhais	14,4	
Piraquara	25,5	18,0
RML		
Quatro Barras	15,8	19,0
São José dos Pinhais	18,6	13,0
Bela Vista do Paraíso	25,7	
Cambé	15,1	33,4
Ibiporã	17,4	6,9
Jataizinho	22,5	
Londrina	15,1	48,8
Rolândia	13,5	
Sertãoópolis	12,2	
Tamarana	37,1	15,1

FONTE: Prova Brasil (2007)

Na RML, segundo os dados disponíveis, o município de Tamarana alcança seu maior índice de distorção série/idade na zona urbana (37,1%) já na zona rural é de (15,1%); isso também acontece em Ibiporã, onde a taxa de distorção alcança 17,4% na região urbana e 6,9% na região rural. No município de Cambé, a maior porcentagem de distorção série/idade acontece na zona rural (33,4%), enquanto na zona urbana é do 15,1%; o mesmo ocorre no município de Londrina, já que a taxa de distorção é maior na zona rural (48,8%) do que na zona urbana (15,1%).

Podemos afirmar, considerando os dados disponíveis, que a condição urbana contribui para que exista uma maior porcentagem de distorção série/idade na maioria dos municípios das duas RMs.

Como temos mostrado por meio desses dados, há municípios, nas duas RMs, que "fogem" das características metropolitanas, é neles que se encontram as taxas mais altas de reprovação, abandono, analfabetismo, distorção série idade e outras questões apresentadas. Essa condição de estar "fora das características metropolitanas", pode estar sendo alimentada pela inexistência de uma legislação que estabeleça

parâmetros que homogeneizem os critérios que permitam caracterizar os municípios que efetivamente "fazem parte" da RM e de sua dinâmica.

No caso da RML, vários municípios estão fortemente integrados, sobretudo aqueles que estão ao redor do polo metropolitano e outros municípios com baixo ou muito baixo nível de integração ao polo; na RMC, dentre os municípios do primeiro anel, alguns apresentam um nível de integração muito alto e outros, não. Dessa forma, no interior do arranjo metropolitano (como unidade) temos municípios praticamente à margem dos processos "peculiares" do fenômeno urbano metropolitano. Vemos que segundo Deschamps *et al.* (2007), o nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana encontra-se definido pela análise de indicadores como "a dinâmica espacial da ocupação, representada por elevadas densidades demográficas, altas taxas de crescimento populacional, ocupações preponderantemente em atividades urbanas e intensos fluxos de movimento pendular" (p.3). Os municípios que apresentam os menores índices de rendimento escolar e as menos favorecidas condições educacionais, são aqueles que têm baixa concentração populacional, estão ligados a atividades agrícolas, com baixos PIB per capita, possuem alta dependência dos recursos da União.

No caso da RML, são municípios

com forte caráter agropecuário e baixa industrialização. Tamarana, Jataizinho e Bela Vista do paraíso chamam a atenção por seus baixos PIBs se comparados aos demais municípios da região. Tais municípios são fortes candidatos a manter uma dependência financeira com as transferências governamentais e a contribuir menos do que recebe do FUNDEF. (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008, p.32).

Conforme dados sobre o "perfil dos municípios"⁹⁹, os recursos provenientes da União são para esses municípios uma parcela importante do seu orçamento

⁹⁹ Disponível em: <www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2009. Transferências correntes municipais segundo origem das transferências 2007. (1) inclui transferências multigovernamentais; a Instituições privadas, ao exterior, a pessoas ou convênios e outras transferências não especificadas.

	TAMARANA	JATAIZINHO	BELA VISTA DO PARAÍSO
União	6.873.874,01 (58,9%)	5.292.144,69 (57%)	7.192.693,10 (61%)
Estado	3.354.515,12 (28,5%)	1.936.499,86 (20,7%)	2.940.067,19 (24%)
Outras	1.510.930,9	2.107.240,30	1.644.105,61
TOTAL	11.739.320,9	9.335.884,40	11.776.865,90

municipal, representando no caso de Tamarana 58,5%, em Jataizinho 57% e em Bela Vista do Paraíso 61% de seus recursos.

Esses municípios menores têm sua receita composta pelo FPM transferido pela União. Por outro lado, municípios que possuem características econômicas ligadas à indústria e com rendas maiores, têm melhores condições orçamentárias e mostram melhores condições educacionais, como no caso de Londrina, Cambé, Sertanópolis e Rolândia, de acordo com os dados apresentados.

Cambé é um dos municípios que têm aumentado sua própria receita entre "2004 e 2005 em 50%, enquanto os recursos advindos da União cresceram apenas 4,02%. Podemos atribuir isso a suas características metropolitanas com alto índice de industrialização e PIB (quarto mais alto da RML), trazendo incremento significativo na receita própria" (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008, p.20). Também é o segundo maior município da RML, e sua taxa de urbanização acompanha a tendência da região, sendo sua densidade demográfica a segunda da RM, apresentando uma dinâmica concentradora, produto da conurbação com Londrina.

Rolândia também vem apresentando um crescimento na sua própria receita, e começa a ter certa independência dos recursos da União; cabe dizer que é o terceiro colocado no valor do PIB, apresentando um tipo de atividade econômica ligado à prestação de serviços e comércio varejista. É o terceiro maior município da RML, com uma alta densidade demográfica; e igualmente o terceiro em concentração de serviços de saúde, banco e educativos. Seu PIB per capita, como apresentado, é similar ao de Londrina

O município de Sertanópolis possui uma economia basicamente agrícola, tem o PIB per capita maior da RM (17,5% para o ano 2006), que contribui para que sua receita geral seja conformada por recursos próprios. "Embora o maior percentual de crescimento esteja localizado na fonte de recursos próprios, os maiores valores que compõem a receita ainda são os oriundos de transferências da União" (RELATÓRIO NUPE, 2008, p.21). Apresenta a menor densidade demográfica da região, como foi explicitado no capítulo 2, e também a segunda menor taxa de urbanização; características estas de municípios onde as atividades rurais ainda predominam.

Londrina é o município polo da RML, concentrador no que diz respeito a serviços de saúde, bancários e de educação. Seu PIB per capita é o segundo da RM; concentrando mais da metade da população residente na RML. Sua taxa de

urbanização é a mais alta, e também a densidade demográfica da RM, o qual indica sua alta concentração populacional. "Londrina apresenta os valores maiores advindos de sua arrecadação de impostos própria" (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008, p.21), crescendo também as transferências da União e dos estados no período 2001-2006.¹⁰⁰

Na RMC, os municípios que apresentam os índices menos favoráveis são: Piraquara, Colombo, Almirante Tamandaré e Campo Magro. Já os municípios de Campo Largo, Curitiba, Quatro Barras e Pinhais atingem majoritariamente melhores resultados.

Esses municípios apresentam diferentes grau de integração à dinâmica metropolitana, Curitiba é o Polo metropolitano, Muito alto: Almirante Tamandaré, Pinhais e Colombo; Alto: Piraquara, e médio: Campo Magro, Quatro Barras e Campo Largo. Como vemos, diferente da RML, os municípios mais desfavorecidos nas taxas atingidas de condições educacionais são aqueles com alto, muito alto e médio nível de integração à dinâmica metropolitana.

Esse fato contribui, a nosso critério, para confirmar que as condições de desigualdade se acentuam no espaço urbano. Os municípios de índices desfavoráveis (com altos índices de integração ao polo) e inclusive Curitiba, concentram em 2000, 70,19% do total de famílias pobres da RMC (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.18).

Os municípios com alto, muito alto e médio nível de integração apresentam um incremento populacional decorrente de fluxos migratórios. São municípios com alto grau de urbanização e elevadas taxas de crescimento geométrico anual. Dados do Observatório das Metrópoles (2005, p.21) destacam que:

na área metropolitana, a maioria dos municípios com muito alta, alta e média integração ao polo apresentam taxas de crescimento populacional acima de 5% a.a., com situações extremas ocorrendo em Fazenda Rio Grande (10,80% a.a.) e Piraquara (9,9% a.a.).

¹⁰⁰ Sobre detalhes do crescimento percentual da receita dos municípios da RML, ver Relatório NUPE 2008, p.19. Os dados não foram colocados neste trabalho porque a autora não dispõe dos dados referentes aos municípios da RMC, existindo a sua disposição, no mesmo relatório (NUPE, 2008), dados sobre o conjunto do primeiro anel somente (Parte 1, p.2). Portanto não se considerou adequada sua apresentação detalhada neste momento.

As áreas mais adensadas da RMC, embora contínuas, são desiguais, no que se refere à inserção desses municípios na dinâmica da economia regional, vários deles também apresentam diferenças em relação à composição e estrutura de sua população, o que se reflete em demandas sociais diferenciadas. O fator que mais tem causado impacto na demografia destes municípios é a migração. A RMC, nas últimas décadas vem sendo o destino do fluxo migratório, principalmente do interior do próprio estado; os municípios nos quais mais incidiu esse movimento populacional foram aqueles com alto e muito alto nível de integração à dinâmica metropolitana. Dentre eles, destacam-se Piraquara (38,1%) e Almirante Tamandaré com proporções superiores a 20%. Entre os municípios com nível médio de integração que incorporaram parte desse fluxo migratório, estão Colombo (19%), Quatro Barras (30,8%) e Campo Magro, com mais de 20% (IPARDES, 2005).

Esse acelerado crescimento populacional da RMC vai ser acompanhado de um processo "seletivo da ocupação dos espaços provocados por movimentos de partida do polo, comuns nas regiões metropolitanas, nas quais o exercício de funções mais complexas e a atração de atividades mais sofisticadas desencadeiam uma dinâmica de valorização no mercado fundiário urbano. Populações de menor poder aquisitivo buscam áreas com o solo menos valorizado nas periferias metropolitanas, expandindo a mancha de ocupação" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.27). Segundo esse organismo, os grupos de dirigentes de empresas, multinacionais, pequenos empregadores, ocupações médias e intelectuais¹⁰¹ apresentam maior grau de concentração no município polo, representando grupos em posição mais elevada na estrutura social. Os municípios de São José dos Pinhais, Araucária, Campo largo e Pinhais apresentam nas suas sedes urbanas áreas cuja composição social, assemelha-se àquelas observadas no polo metropolitano. Cabe assinalar que esses são alguns dos municípios com os melhores índices nas condições educacionais.

¹⁰¹ Classificação do Grupo sócio-ocupacional, segundo Observatório das Metrópoles (2005, p.13): Dirigentes, intelectuais, pequenos empregadores; ocupações médias, trabalhadores do terciário, do secundário, trabalhadores do terciário não especializado, agricultores.

Em contrapartida, os municípios de Tamandaré, Colombo, Piraquara e Campo Magro vêm desempenhando a função de "municípios dormitórios" com elevados contingentes da população que operam na economia metropolitana, por meio do trabalho e do consumo. Os operários e trabalhadores do terciário especializado, trabalhadores do secundário e terciário não especializado, se localizam fora do município polo, porém quase todos no entorno de Curitiba. Esses municípios vêm representando uma opção de chegada aos fluxos migratórios que buscam a metrópole, "ampliando os limites do recorte de inserção na dinâmica da aglomeração, sendo também representativos do movimento pendular" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p 4).

Essa massa de população, desses municípios mencionados, vão exercer pressão por participação no mercado de trabalho, o qual vem acompanhada por maiores taxas de desocupação, que atinge seu maior valor (17,36%) no conjunto de municípios clasificados como de muito alto nível de integração no ano 2000 (IPARDES, 2005). Na RMC "havia, em 2000, 204 mil pessoas desocupadas. O município polo concentrava 57,12% desse total, apesar de apresentar uma taxa de desocupação (14,08%) abaixo das taxas verificadas nos municípios de seu entorno" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p. 9).

Em relação aos municípios com índices maiores nas condições educacionais da RMC, o município de Curitiba concentra com certa primazia todos os indicadores, como demonstramos no capítulo 2. Nesses municípios, seus pesos na participação do VAF advêm dos serviços e secundariamente do comércio; no caso de Campo Largo e Quatro Barras em decorrência da indústria, e Pinhais distingue-se pelo comércio. Alguns desses municípios desempenham funções de subcentros regionais, oferecendo mais opções para permanência de sua força de trabalho, o que interfere no movimento pendular (isto é não sendo tão intenso como no caso dos municípios dormitórios). O município de Campo Largo,

revelando a posição desempenhada nos anos 1980 e início dos 1990, foi apontado no estudo sobre a região de influência das cidades (IBGE, 2000) como a única centralidade, além de Curitiba, por ser patamar intermediário na polarização de Balsa Nova. Leituras da rede urbana do Brasil nos anos 1990 já sinalizaram para a ascendência de São José dos Pinhais como a nova subcentralidade metropolitana (IPARDES, 2000). (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.5).

Como vemos, o espaço sendo reconfigurado à medida que o número de funções e o dinamismo das atividades econômicas mudam ou se transformam, imprimindo novas espacialidades no interior de uma mesma RM.

A condição de vida da população das RMs vem apresentando avanços relacionados à prestação de bens e serviços públicos, mas, em contrapartida, indicadores sobre inserção ocupacional, disponibilidade de renda e pobreza, exclusão e elevadas taxas de desigualdade apontam para situações críticas nestes arranjos institucionais.

Podemos afirmar que essas características econômicas e urbanas e sociais, dos municípios com maiores e piores índices nas suas condições educacionais, se encontram contextualizados por grandes desigualdades de recursos e características municipais. Tais desigualdades se expressam também no âmbito educacional, como temos visto, "os municípios com melhores condições econômicas tendem a apresentar melhores condições de implementação das políticas educacionais. Além de isso, tais dados deflagram as desigualdades intra-regionais existentes no Brasil e com ela a desarticulação entre seus municípios" (RELATÓRIO NUPE, 2008, p.18).

3.4 SOBRE ALGUMAS QUESTÕES DE FINANCIAMENTO

A LDB, Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9,394/96, explicita que os recursos financeiros destinados à educação sejam provenientes das receitas de impostos arrecadados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, também da contribuição social (salário-educação) e dos incentivos fiscais, como já tratamos de forma mais detalhada no capítulo 2. A União aplicará um percentual de 18%, enquanto os estados, Distrito Federal e os municípios, 25%, os quais devem ser repassados de forma imediata aos órgãos responsáveis (§ 5.º, do Art. 69 da LDB). O papel da União é de redistribuir e suplementar os recursos vinculados à educação, visando garantir um padrão "mínimo" de qualidade.

Outra fonte de recursos será estabelecida pela FUNDEF, que visa promover a equidade entre regiões, ao estabelecer um valor "mínimo" de custo/aluno, redistribuindo os recursos segundo o número de matrículas, uma porcentagem do

60% dos recursos para melhorias no salário e incentivos de carreira dos docentes. Com referência a este fundo, existem variados debates sobre seu impacto¹⁰², mas “[...] o FUNDEF provocou redistribuição de recursos dentro de cada estado possibilitando certa equalização de condições de financiamento da educação” (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008, p.11).

Em relação ao gasto/aluno, que trataremos sucintamente já que este trabalho não objetiva aprofundar-se sobre esta questão específica, observa-se um incremento do mesmo, isso acontece seja pela diminuição no número da matrícula (especialmente na RML), o que possibilita uma melhor condição de investimento por aluno-ano seja pelo baixo crescimento das matrículas, na maioria dos municípios, associado a um aumento da receita, como mostra a tabela 30. Porém, podemos dizer que apesar de existir “um permanente aumento de recursos, o valor mínimo definido nacionalmente tenha sido cumprido e nem o padrão mínimo de qualidade tenha sido garantido” (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008, p.29).

TABELA 30 - CRESCIMENTO DO GASTO ALUNO NA RML (2001-2006) E RMC (2001-2007)

MUNICÍPIOS	CRESC. GASTO/ALUNO (%)	CRESC. N.º DE MATRÍCULA (%)
RML		
Bela Vista do Paraíso	77,95	-9,70
Cambé	84,43	-3,16
Sertãoópolis	87,09	-4,02
Londrina	97,07	-3,57
Rolândia	103,77	-1,36
Jataizinho	290,10	6,23
Ibiporã	323,23	1,86
Tamarana	86,49	-2,32
RMC		
Almirante Tamandaré	54,26	-4,75
Araucária	11,01	9,69
Campina Grande do Sul	52,19	-4,78
Campo Largo	63,89	3,42
Campo Magro	45,15	15,68
Colombo	34,06	6,00
Fazenda Rio Grande	125,94	8,00
Pinhais	40,74	20,40
Piraquara	49,19	19,56
Quatro Barras	97,63	1,00
São José dos Pinhais	55,70	7,97
Curitiba	33,64	15,24

FONTE: Relatório NUPE (2008)

¹⁰² Ver, em detalhe, Davies (1999, 2006), Arelaro (2008), Gouveia e Souza (2001), Souza (2002); Silva (2007); Pinto (2000), Tavares, Souza e Gouveia (2008); Ramos (2003), entre outros.

Embora a legislação Cf, LDB, EC 14 estabeleça a metodologia de cálculo do gasto aluno/ano mínimo válido para o território nacional, o qual deve ser complementado quando não se executar tal valor, alguns municípios executam um valor menor àquele definido nacionalmente. A título de exemplo,

os únicos municípios que no ano 2001 estavam adequados ao valor mínimo definido pelo presidente da República eram Sertãoópolis, Rolândia e Tamarana. Os demais apresentavam valores inferiores ao valor definido nacionalmente. [...] A maioria dos municípios acabou conseguindo executar o valor mínimo nacional em 2005, com execução de Bela Vista do Paraíso, Cambé e Londrina. Tais dados deflagram que as condições de financiamento em educação na RML, de um modo geral, melhoram embora ainda muito díspares. (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008, p.30).

Na RMC, o

aporte do FUNDEF, 1998-2006 na capital foi de ampliação da participação de ganhos em mais de três mil por cento, em valores nominais e em 1.800% em valores atualizados. [...] com a implantação do FUNDEB ainda que os recursos deste novo fundo apresentem crescimento em relação ao 2006, cresce a base da matrículas cobertas, portanto, na capital o novo fundo significou um ganho de recursos extras menor em 2007. (GOUVEIA; ALLIANA, 2008, p.9).

Com referência aos municípios do primeiro anel metropolitano, estes mesmos autores (p.5) assinalam que

entre 2001 e 2006 entre os municípios do primeiro anel metropolitano apenas Araucária perdia recursos volumosos em todo o período devido à política de fundos; a partir de 2004, Quatro Barras passa a perder recursos também, entretanto num volume menor que a primeira. A implantação do FUNDEB ainda que amplie um pouco as perdas em Araucária tem um impacto muito grande em Quatro Barras. Este movimento implica em problematizar o perfil das redes nestas cidades, a incorporação das matrículas na educação infantil no FUNDEB pode revelar um baixo atendimento destas faixas etárias nestas cidades, fazendo com que os recursos estejam migrando para a rede estadual ou para outras redes Municipais. Outro impacto da implementação do FUNDEB na região é a diminuição dos recursos a mais que algumas cidades vinham recebendo, este é o caso de Campina Grande do sul, Campo Magro e São José dos Pinhais.

Quanto ao gasto/aluno, no primeiro anel metropolitano nos anos 2001-2007, vemos que o "crescimento médio anual do gasto-aluno-ano é maior que o crescimento médio da matrícula e é constante. [...] Na capital o gasto aluno termina

o período com crescimento 33%, entretanto o crescimento anual é descontínuo" (GOUVEIA; ALLIANA, 2008, p.14-15).

Assim, constatamos que as disparidades de situações em relação ao financiamento se fazem presentes nas duas RMs e impactam de forma diferenciada nas mesmas. A questão de desigualdade de recursos dos municípios e das RMs para implementação das políticas públicas tem impacto imediato na disponibilidade de recursos para educação, porém nem sempre os municípios com melhores condições socioeconômicas e com uma maior capacidade de arrecadação têm maiores valores no gasto/aluno (FIORELLI; POLI; SILVA, 2008). Os aumento no valor do gasto/aluno por ano são também reflexo do crescimento nas receitas, as quais estão compostas, na maior parte, na maioria dos municípios, por recursos transferido pela União. Outro dado interessante é que o incremento no valor do gasto/aluno não estará sempre acompanhado de melhores condições educacionais, ou melhoras na qualidade do ensino, dado que surge de comparar a porcentagem de crescimento (do valor gasto aluno) e os índices apresentados sobre condições educacionais nas duas RMs. Isso acreditamos que acontece, em parte, por que este valor "garante" um "mínimo de qualidade", o qual se mostra insuficiente na maioria dos municípios das duas RMs estudadas.

O crescimento de recursos destinados à educação, é acompanhada pelas desigualdades regionais e municipais, as quais incidem na composição desse investimento, que apresenta um crescimento constante e desigual nas duas RMs.

3.5 GRAU DE INSTRUÇÃO, TAXA DE ALFABETIZAÇÃO E POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA

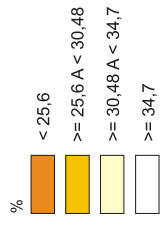
A fim de complementar os dados já apresentados, selecionamos variáveis sobre educação e renda (grau de instrução, taxa de alfabetização e população economicamente ativa), com base no censo demográfico 2000 (ver Mapas 18, 19 e 20).

ESTADO DO PARANÁ

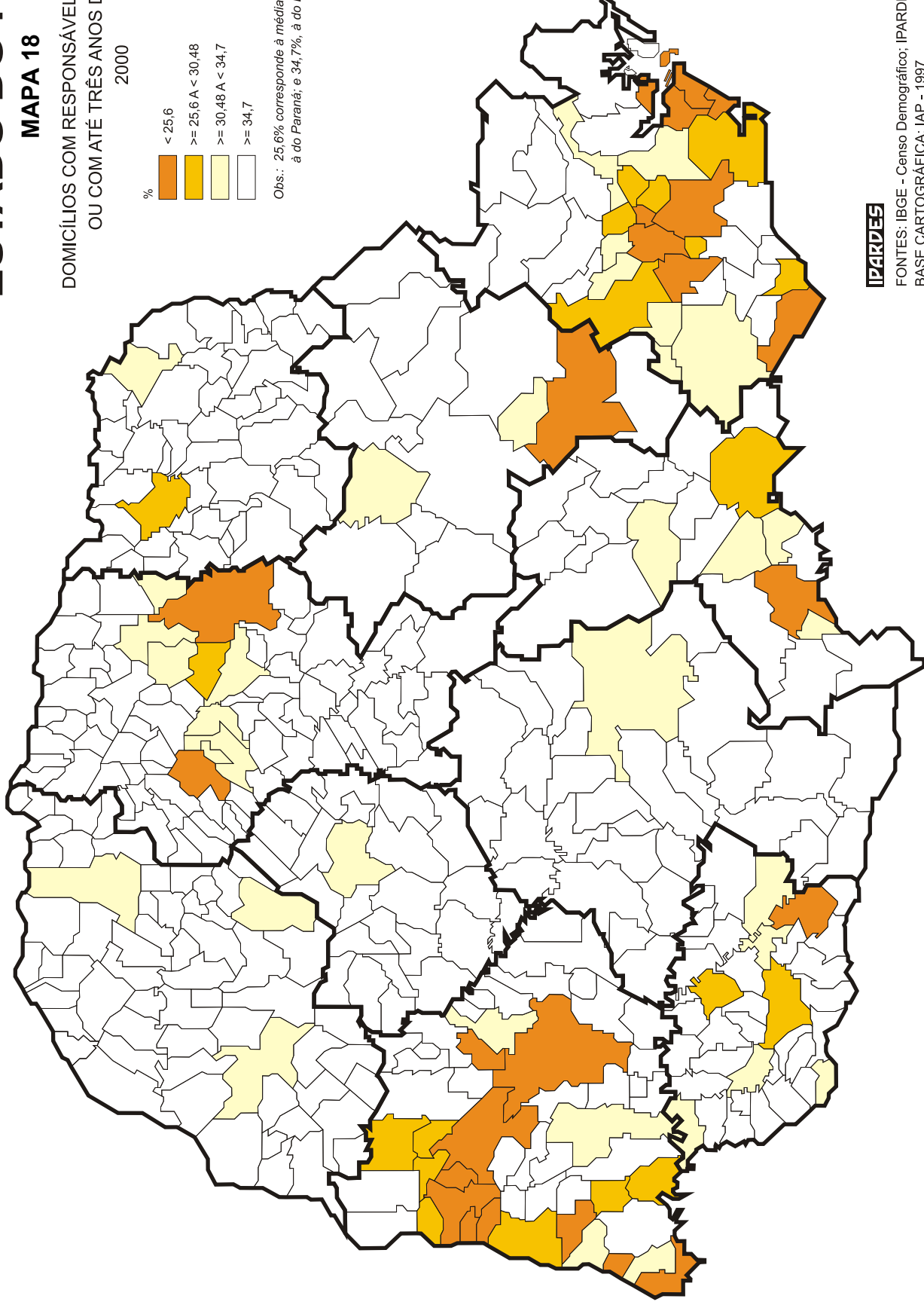
MAPA 18

DOMICÍLIOS COM RESPONSÁVEL SEM INSTRUÇÃO
OU COM ATÉ TRÊS ANOS DE ESTUDO

2000



Obs.: 25,6% corresponde à média da Região Sul; 30,48%, à do Paraná; e 34,7%, à do Brasil.



IPARDES

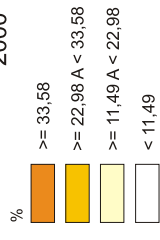
FONTES: IBGE - Censo Demográfico; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

ESTADO DO PARANÁ

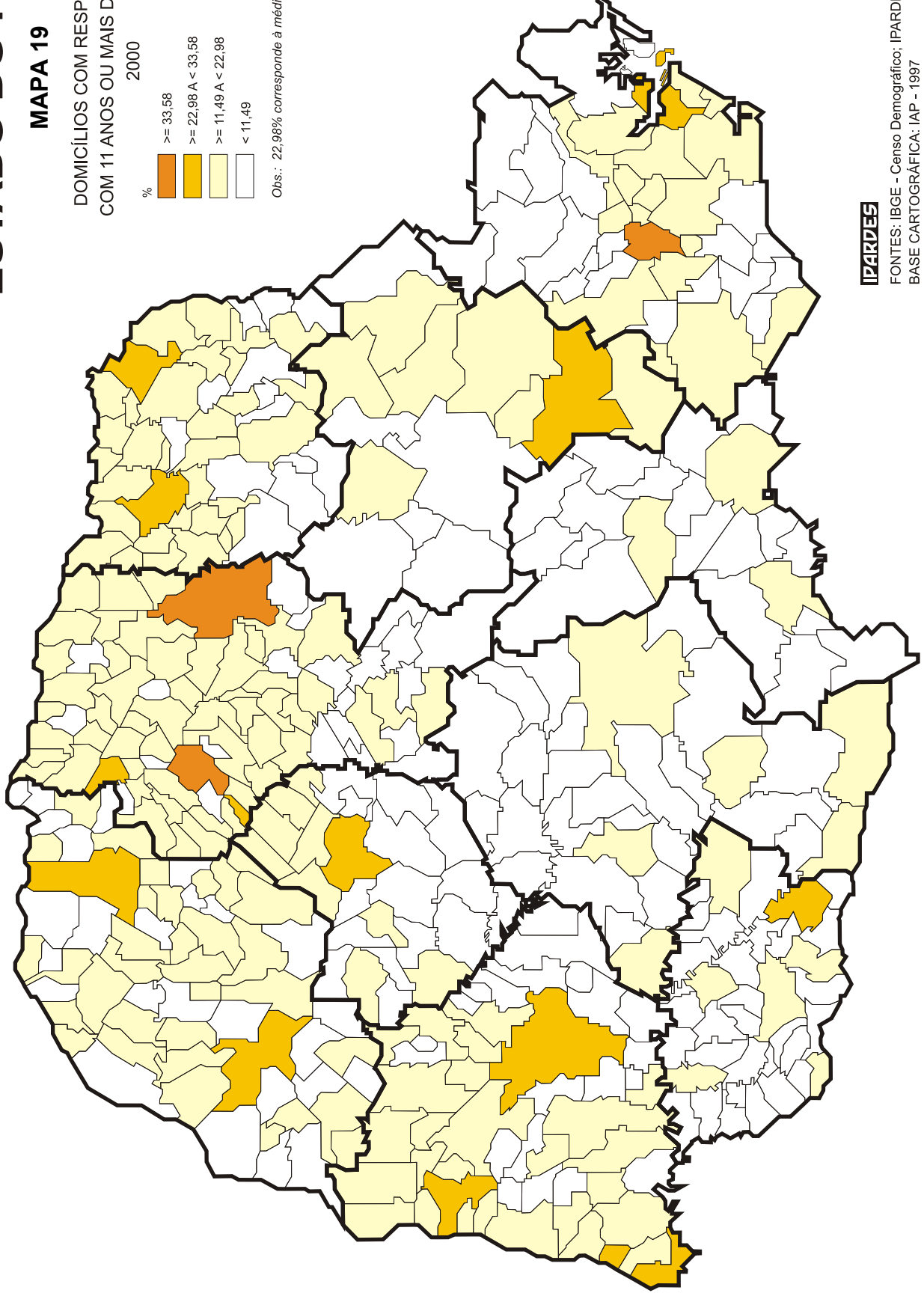
MAPA 19

DOMÍLIOS COM RESPONSÁVEL
COM 11 ANOS OU MAIS DE ESTUDO

2000



Obs.: 22,98% corresponde à média da Paraná.



IPARDES

FONTES: IBGE - Censo Demográfico; IPARDES - Tabulações Especiais
BASE CARTOGRÁFICA: IAP - 1997

A quantidade de anos de escolaridade de uma pessoa define o seu grau de instrução; portanto, tomaremos neste trabalho os seguintes parâmetros para estabelecer certas características da população com dez ou mais anos de idade, que no ano de 2000 representava 82,7% da RML. As pessoas que estejam cursando a pré-escola ou da primeira até a oitava série correspondem ao Ensino Fundamental¹⁰³; as matriculadas em alguma das três séries do Ensino Médio, e por último aquelas que tivessem onze anos de escolaridade estariam incluídas no Ensino Superior.

Segundo os dados apresentados, podemos dizer que do total da população residente com 10 anos ou mais de idade, no município de Londrina 50,7% se encontra ou conta só com Ensino Fundamental, atinge a mais baixa porcentagem em relação aos demais municípios, que alcançam porcentagens maiores como Tamarana (78,9%), Bela Vista do Paraíso (69,9) e Jataizinho (69,6%).

Já sua participação no Ensino Médio é do 18,8%, colocando-se de forma equilibrada com outros municípios como Cambé (18,7%) e Rolândia (18,4%), ficando nas últimas posições Tamarana (10,9%) e Bela Vista do Paraíso (12,9%).

A participação de Londrina (29,7%) no Ensino Superior é a maior de todos os municípios da RML, e até maior que a da RML (25,9%). A menor participação será de 9,1% correspondente ao município de Tamarana. Com base nesses dados, afirmamos que a população de Londrina atinge níveis de escolaridade altos, em relação à RML (25,9%).

Na sua totalidade, a RML apresenta uma forte participação no Ensino Fundamental (mais da metade da população dessa Região Metropolitana) como a faixa mais escolarizada da população, o mesmo acontece com o Ensino Superior e, por último, com o Ensino Médio. Assim, 54,9% do total da população da RML estava cursando ou tinha só Ensino Fundamental; 25,9% do total da RML estava cursando ou tinha Ensino Superior; e 18,4% encontrava-se cursando o Ensino Médio.

¹⁰³ Cabe mencionar que na época do Censo Demográfico 2000, não havia sido introduzidos os nove anos de ensino fundamental, fato que ocorreria em 2007, de acordo com a Lei n.º 11.274/06, quando as séries iniciais passaram a ter cinco anos e as séries finais quatro anos.

As taxas de alfabetização da população e suas porcentagens de participação da população por município da RML evidenciam que o município que possui menor participação é Tamarana (79,8%) e o de maior participação é Londrina (93,6%). Logo, em ordem decrescente temos Cambé (91,5%) e Rolândia (91,4%). Contudo, todos os municípios da RML atingem porcentagens de participação na taxa de alfabetização maiores do que a metade da população.

O município de Londrina apresenta uma taxa de alfabetização superior do que a alcançada pela RML como um todo. O município apresenta uma população com Ensino Superior maior do que os demais municípios; em contrapartida, registra o menor índice de participação de habitantes que estavam no Ensino Fundamental ou tinham concluído este ensino.

Tamarana continua com resultados díspares, quando comparado com o conjunto regional, tendo um perfil que não se percebe como "metropolitano". Esses dados acabam sendo valiosos para analisar a real inserção de alguns municípios no "padrão metropolitano".

TABELA 31 - TOTAL ABSOLUTO E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE COM 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, SEGUNDO GRAU DE INSTRUÇÃO E TAXA DE ALFABETIZAÇÃO POR MUNICÍPIO DA RML - 2000

MUNICÍPIOS E RML	TOTAL	ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO		ENSINO SUPERIOR		POPULAÇÃO ALFABETIZADA E TAXA	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Bela Vista do Paraíso	12.396	8667	69,9	1597	12,9	2.085	16,8	10.511	84,0
Cambé	72.323	44.534	61,6	13.505	18,7	13.441	18,3	66.184	91,5
Ibiporã	34.618	21919	63,3	6.140	17,7	6.321	18,3	31123	89,9
Jataizinho	8.981	1.346	69,6	1.325	14,8	1.346	15,0	7704	85,8
Londrina	371.058	188.096	50,7	69.825	18,8	110.082	29,7	347.219	93,6
Rolândia	41.033	24.032	58,7	7560	18,4	8907	21,7	37515	91,4
Sertãoópolis	12.495	7.975	63,8	2.198	17,6	8907	21,7	11.148	89,2
Tamarana	7.589	5988	78,9	830	10,9	694	9,1	6.053	79,8
RML	560.493	307.514	54,9	102.980	18,4	145.165	25,9	517457	92,3

FONTE: IBGE - Censo Demográfico 2000

Na RMC, a população de 10 ou mais anos de idade, em 2000, representava 67,8% do total da população. As pessoas que estavam cursando a pré-escola ou da primeira até a oitava série correspondem ao Ensino Fundamental; as pessoas matriculadas em alguma das três séries do Ensino Médio e por último as pessoas que têm onze anos de estudo, ou mais, que se enquadram no Ensino Superior.

Segundo os dados apresentados na tabela 32, do total da população residente com 10 anos ou mais de idade, no município de Curitiba, 41,6% se encontra ou só tem Ensino Fundamental. Vinte por cento se enquadra no Ensino Médio, enquanto 37% está cursando ou tem Ensino Superior. Cabe apontar que Curitiba é o município com maior participação de pessoas que se encontram ou têm Ensino Superior.

Do total da população residente na RMC com 10 anos ou mais de idade, 50,2% se encontra ou tem Ensino Fundamental; 20,1% está ou tem Ensino Médio e 29,9% enquadra-se no Ensino Superior. Cabe destacar que o nível superior acolhe mais pessoas que o Ensino Médio, mostrando uma porcentagem maior de pessoas com mais anos de escolaridade.

As taxas de alfabetização da população e suas porcentagens de participação por município da RMC evidenciam o fato de que Quatro Barras é o município com menor taxa de alfabetização (84,8%); em contrapartida, Curitiba detém a taxa mais alta (96,3%). A taxa de alfabetização da RMC (96,6%) supera a de Curitiba (96,3%).

TABELA 32 - TOTAIS ABSOLUTOS PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE COM 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, SEGUNDO O GRAU DE INSTRUÇÃO E TAXA DE ALFABETIZAÇÃO POR MUNICÍPIO DA RMC - 2000

MUNICÍPIOS RMC	TOTAL	ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO		ENSINO SUPERIOR		POPULAÇÃO ALFABETIZADA E TAXA	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Almirante Tamandaré	67.535	47.378	70,1	12.210	18,0	7598	12,2	61.481	91,0
Araucária	74.209	46.963	63,2	15.066	20,3	10.870	14,6	70.344	94,8
Campina Grande do Sul	20.907	18.156	86,6	5.140	24,5	3.515	18,8	25.033	93,0
Campo Largo	74.617	48.280	64,7	13.449	18,0	12.145	16,2	70.058	93,0
Campo Magro	15.891	11.216	70,5	3.080	19,3	1.363	8,5	14.521	91,4
Colombo	142.891	93.468	65,4	28.115	19,6	20352	14,2	133.646	93,5
Curitiba	1.328.393	553.417	41,6	266.138	20,0	502.461	37,8	1.286.711	96,3
Fazenda Rio Grande	47.745	31.005	64,9	10.812	22,6	5.178	10,8	44.677	83,3
Pinhais	82.793	47.343	57,1	18.432	22,2	16.507	19,9	78.434	94,7
Piraquara	55.875	38.842	69,5	10.284	18,4	6.164	11,0	51.526	92,2
Quatro Barras	12.774	7.500	58,7	2.637	20,6	2.542	18,9	11.951	84,8
São José dos Pinhais	162.033	97.777	60,3	32.727	20,1	30.573	18,8	153.663	94,8
RMC	2.070.694	1.041.340		418.090		619.268		2002045	

FONTE: IBGE - Censo Demográfico 2000

3.6 AS REGIÕES METROPOLITANAS DE LONDRINA E CURITIBA E SEUS PROFESSORES

Nas últimas décadas, houve uma busca pelo aumento da qualidade do ensino público, o Brasil, como tantos outros países, empenhou-se na tarefa de reestruturação de seus sistemas educativos a fim de avançar em questões referentes à melhoria da

qualidade educacional. Em decorrência, as políticas também apontaram para a redefinição da formação dos profissionais da educação.¹⁰⁴

O contexto educativo foi palco de ajustes e reestruturações, nos países de América Latina – tais como avaliações da qualidade educativa, demandas de formação no nível superior para os profissionais da educação, reestruturação dos sistemas nacionais de ensino, entre outras questões –, algumas das quais já tinham começado nos anos 1980 ou 1990, com processos de descentralização e privatização dos serviços educativos, num contexto de transferência de responsabilidades do poder central para o setor privado ou para o âmbito dos municípios.

É inegável que os professores se constituem em um dos fatores decisivos no tipo de sucesso de uma escola e dos alunos. Pesquisar de forma aprofundada esse tipo de relações contribuiria para compreender melhor a nossa realidade educacional e suas desigualdades regionais.

Os discursos nas últimas décadas sobre os docentes estão sendo orientados no sentido de estes profissionais são tecnicamente "responsáveis" pelos resultados de aprendizagem dos estudantes e conseqüentemente eixos fundamentais no grau de qualidade educativa dos sistemas de ensino.

Nas pesquisas sobre professores existe uma ausência "de relação clara entre a sua qualidade (de formação), medida a partir do desempenho dos alunos e suas características sociais objetivas" (PAUL; BARBOSA, 2008, p.122). A pesquisa desenvolvida por estes autores aponta alguns dados interessantes para a análise destas duas questões: formação dos professores e qualidade da educação, aspectos selecionados neste trabalho como representativos das condições educacionais nas RML e RMC.¹⁰⁵

Num primeiro momento apresenta-se um breve perfil das características dos professores (aspectos demográficos); num segundo momento uma análise dos aspectos relacionados à formação inicial e continuada destes profissionais e na

¹⁰⁴ Como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96), Resolução CNE/CP n.º 01/2001; Parecer CNE/CP n.º 09/2001; CNE/CP n.º 02/2002 e Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia Resolução CNE/CP n.º 01/06, entre outras.

¹⁰⁵ Esse aspecto é tratado em outro capítulo.

parte final uma análise de questões ligadas ao trabalho docente da quarta e oitava série da RML e RMC (PROVA BRASIL, 2007), bem como uma análise comparado dessas características.

3.6.1 Aspectos demográficos¹⁰⁶

Partindo de um universo de 2.272 professores, da 4.^a série da RMC, podemos ver que a maioria deles (93%) desempenha suas funções na rede municipal de ensino. Municípios de Curitiba (47,1%), São José dos Pinhais (10,9%) e Colombo (10,6%) são os que concentram maior quantidade de professores em relação ao total da amostra.

Na RML, partindo de um universo de 726 professores da 4.^a série, 81% deles se encontram atuando nas dependências administrativas municipais, sendo os Municípios de Londrina (64,5%), Cambé (13,5%) e Rolândia (7,2%) os que concentram a maior quantidade de professores do total da amostra analisada. Estes dados indicam o grau de municipalização desta etapa do ensino fundamental.

TABELA 33 - NÚMERO DE PROFESSORES DE 4.^a E 8.^a SÉRIE POR MUNICÍPIO DA RMC E RML, SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	RMC				RML			
	4. ^a série		8. ^a série		4. ^a série		8. ^a série	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Estadual	158	7,0	1.079	92,8	134	18,5	475	95,4
Municipal	2.114	93,0	84	7,2	592	81,5	23	4,6
TOTAL	2272	100,0	1163	100,0	726	100,0	498	100,0

FONTE: Prova Brasil (2007)

¹⁰⁶ Os totais separados das duas RMs se encontram no anexo, aqui somente se tomam dados pontuais e das duas Regiões juntas a fim de favorecer as afirmações da comparação.

TABELA 34 - NÚMERO DE PROFESSORES DE 4.ª A 8.ª SÉRIE POR MUNICÍPIO DA RMC E RML

MUNICÍPIO	NÚMERO DE PROFESSORES	
	4.ª série	8.ª série
RMC		
Almirante Tamandaré	98	60
Araucária	122	63
Campina Grande do Sul	44	24
Campo Largo	98	46
Campo Magro	30	18
Colombo	241	107
Curitiba	1.069	539
Fazenda Rio Grande	80	54
Pinhais	120	81
Piraquara	102	59
Quatro Barras	20	15
São José dos Pinhais	248	97
TOTAL	2.272	1.163
RML		
Bela Vista do Paraíso	18	11
Cambé	98	72
Ibiporã	48	28
Jataizinho	16	3
Rolândia	52	42
Sertãoópolis	16	6
Londrina	468	326
Tamarana	10	10
TOTAL	726	498

FONTE: Prova Brasil (2007)

Vemos que o fator "concentração" se repete também quanto aos profissionais da educação, nos municípios que concentram também serviços, escolas, número de matrículas e centros de saúde, como temos demonstrado em capítulos anteriores. Cabe mencionar que esses municípios concentraram o número de matrículas no ensino fundamental, no mesmo ano, e que esta etapa da educação básica é responsabilidade prioritária dos municípios.¹⁰⁷

Algumas das características demográficas como idade ou gênero são próprias de qualquer categoria social. Por sua vez, os professores, como grupo

¹⁰⁷ Já na Constituição de 1988, se estabelece que a União, Estados e Distrito Federal podem legislar concorrentemente sobre matéria educativa, excluindo dessa atribuição aos municípios. Tal texto possibilita aos municípios, no campo da educação, organizar seu sistema de ensino em colaboração com a União e os Estados, porém sem possibilidade de legislar sobre ele. A LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n.º 9.394, estabelece no Título IV, Da organização da Educação Nacional, quais as responsabilidades de cada uma das esferas da federação (federais, estaduais e municipais). Assim no Art. 8.º se expressa que "A União, os estados, O distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. Cada um abriga um sistema de ensino, a União, o sistema federal de ensino, com as instituições de ensino médio técnico e de nível superior (públicas e privadas), estados e distrito federal abrigam o sistema estadual de ensino, com instituições de todos os níveis (públicas e privadas) e os municípios, o sistema municipal de ensino, com instituições de educação infantil, incluindo as creches e de ensino fundamental. Cabe aos municípios, de forma prioritária, o ensino fundamental, permitindo-lhe sua atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente suas áreas de competência. A educação básica está composta por: educação infantil, ensino fundamental e médio.

ocupacional, têm marcadas características em relação a essas duas variáveis (TENTI FANFANI, 2007). A idade constitui um dado interessante já que reflete se o ofício docente encontra-se dominado por pessoas muito jovens¹⁰⁸ e o gênero nos confirma o fato de que a profissão docente se caracteriza, ainda nos nossos dias, como uma profissão "feminina".

Segundo os dados e partindo daqueles que atingem uma maior porcentagem de participação, podemos ver que na RMC 41,5 dos professores da 4.^a série, da RMC, tem entre 30 e 49 anos de idade, e na RML, 35,3% deles encontram-se nessa mesma faixa etária.

Dos professores da 8.^a série, da RMC, 37,3% têm entre 40 e 49 anos, e na RML, 34,3% encontra-se na mesma faixa etária.

Para certas faixas etárias parecer houver certa homogeneidade, nas duas RMs, nas duas séries. Os professores das 4.^a séries, nas duas RMs, são dez anos mais jovens do que aqueles que atuam nas 8.^a séries, dado que nos permite confirmar que os professores mais jovens têm mais possibilidades de atuar nas séries iniciais do ensino fundamental e que aqueles com anos a mais atuam nas últimas séries.

TABELA 35 - SEXO E IDADE DOS PROFESSORES DE 4.^a E 8.^a SÉRIE DA RMC E RML

	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Sexo				
Feminino	2.115	846	672	389
Masculino	101	310	50	109
Idade				
Até 24 anos	34	45	5	13
De 25 a 29 anos	301	160	99	44
De 30 a 39 anos	942	434	233	156
De 40 a 49 anos	652	343	256	171
De 50 a 54 anos	204	93	87	60
De 55 ou mais	126	81	44	51

FONTE: Prova Brasil (2007)

No trabalho docente, prevalece significativamente o sexo feminino. Na RMC, os professores da 4.^a série do sexo feminino representam 94,4% e na RML, 92,6% do total. Na RMC, os professores da 8.^a série do sexo feminino representa o 72,2% e na RML, 78,2% do total.

¹⁰⁸ Na América Latina o ingresso ao trabalho docente se dá em faixas etárias mais jovens em comparação a outros professores por sua curta preparação prévia para seu exercício sendo de "rápida" inserção laboral, segundo Tenti Fanfani (2007).

À primeira vista, podemos dizer que nos primeiros anos a presença feminina é quase "absoluta" atingindo altas porcentagens de participação. Já na última etapa do ensino fundamental encontramos a participação do gênero masculino, sendo professores às vezes ligados a outro tipo de formação (não em Pedagogia, sim em Licenciaturas em Letras ou Matemáticas, como mostraremos ao analisar o perfil de formação destes professores que atuam nas oitavas séries). Podemos afirmar, segundo os dados apresentados, que aumenta a quantidade de professores homens à medida que avança o nível de estudo, relacionado com o fato de que estes professores têm outra formação (não em Pedagogia) e ao fato de condições salariais melhores em relação às primeiras séries.

Porém a forte presença de mulheres nas séries consideradas das duas RMs, se mostra como um claro reflexo de questões diversas. Consiste numa mostra da incorporação massiva das mulheres no mercado de trabalho, que encontram na docência uma possibilidade de inserção laboral "rápida" (FELFEBER; OLIVEIRA, 2006). Essas autoras mostram também este fato contribuiria para uma desvalorização social e salarial do ofício docente, sendo a docência uma "quase profissão" subordinada quando comparada com outras profissões de "prestígio social".

3.6.2 Formação docente

Para análise deste item consideram-se inicialmente as questões relacionadas à formação inicial dos professores das duas RMs. Parte-se dos títulos (maior titulação obtida sem Pós-graduação) que possuem estes trabalhadores, tipo de instituição que outorgou o título, natureza dessa instituição e modalidade do curso.

Em seguida, consideram-se os itens que tem a ver com a formação pós-graduação e formação continuada (em serviço). Assim, analisam-se variáveis tais como: se tem pós-graduação e de que tipo, qual a área de tal pós-graduação, se fez formação continuada nos últimos dois anos, qual a carga horária de tal formação e se aplica os conhecimentos adquiridos nela.

Os professores da 4.^a série que têm ensino superior – curso de Pedagogia – na RMC representam 39,5% e na RML, 36,5%; os demais têm cursos de Licenciaturas e

Curso realizado em Escola Normal Superior, no ensino Superior ou ensino superior em outras áreas.

Há, ainda, nesse universo da Prova Brasil 2007, uma importante parcela, nas duas RMs, de professores da 4.^a série com apenas o Magistério do segundo grau, representando na RMC 6,4% e na RML 3%. A LDB, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (n.º 9.394/96) com referência aos professores da Educação Básica, vai introduzir algumas mudanças significativas quanto à formação docente.¹⁰⁹ Paradoxalmente, introduz-se o fato de que a formação para atuar na educação básica deverá ser feita em nível superior, em curso de licenciatura plena, porém se habilita o Magistério obtido em nível Médio para o exercício do Magistério nas primeiras séries do ensino fundamental, e educação infantil. Por essa razão, é que encontramos professores atuando na educação básica sem formação no nível superior de ensino e com o mínimo de formação requerida para atuar profissionalmente.

TABELA 36 - MAIOR TITULAÇÃO (SEM PG) DOS PROFESSORES DE 4.^a E 8.^a SÉRIE DAS RMC E RML

TITULAÇÃO	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Menos que o Ensino Médio (antigo 2.º grau)	5	-	-	-
Ensino Médio - Magistério (antigo 2.º grau)	145	2	22	-
Ensino Médio - Outros	29	6	10	3
Ensino Superior - Pedagogia	897	9	265	2
Ensino Superior - Licenciatura em Matemática	53	492	24	226
Ensino Superior - Licenciatura em Letras	305	496	78	206
Ensino Superior - Escola Normal Superior	411	1	112	-
Ensino Superior - Outros	403	141	202	60

FONTE: Prova Brasil (2007)

Os professores da 8.^a série têm sua maior titulação no ensino superior, porém encontram-se divididos entre aqueles que têm uma licenciatura em Letras e os que têm uma licenciatura em Matemática. Na RMC, 42,6% deles tem Licenciatura

¹⁰⁹ Na LDB Lei n.º 9.394/96 expressa no Art. 62 "A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de Licenciatura, de graduação Plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeira série do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. De forma complementar, cabe ressaltar que durante o ano 1999, se intentou priorizar os Institutos Superiores de Educação e o Curso Normal Superior como locus de formação dos professores. Assim o Decreto Presidencial n.º 3276/99, prescrevia que "a formação em nível superior de professores para atuação multidisciplinar destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-á *exclusivamente em cursos Normais Superiores*" (Artigo 3.º, inciso 2.º, grifo nosso). As pressões dos profissionais da educação provocaram o recuo do governo em relação a esta medida.

em Letras e 42,3% uma licenciatura em Matemática. Na RML, 41,4% deles tem Licenciatura em Letras e 45,4% completaram a Licenciatura em Matemática. No entanto, ainda existem, em 2007, professores lecionando nas séries finais do ensino fundamental apenas com ensino médio magistério (RMC 0,2%) e ensino médio (RMC 0,5% e RML 0,6%), ou seja, até esse ano a Lei (LDB Lei n.º 9.394/96) não tinha sido cumprida integralmente nas duas RMs.

Em relação ao tipo e à natureza da instituição¹¹⁰ que outorgou o título, dos professores da 4.ª série, na RMC, 39,5% estudaram numa instituição privada e em universidade (57,3%) e na RML 48,5% estudaram numa instituição pública estadual e em universidade (74,2%).

TABELA 37 - TIPO E NATUREZA DE INSTITUIÇÃO QUE OUTORGOU O TÍTULO AOS PROFESSORES DA 4.ª E 8.ª SÉRIE DA RMC E RML

	RMC		RML	
	4.ª série	8.ª série	4.ª série	8.ª série
Tipo de Instituição				
Pública Federal	264	251	8	12
Pública Estadual	277	151	352	295
Pública Municipal	20	9	10	3
Privada	1.568	731	323	182
Não se aplica	88	7	21	3
Natureza da Instituição ⁽¹⁾				
Faculdade Isolada	468	199	98	99
Centro Universitário	247	141	48	58
Universidade	1.302	782	539	330
Não se aplica	211	26	35	8

FONTE: Prova Brasil (2007)

(1) O Decreto 2032/97 (ratificado pelo Decreto 3.860/2001, alterou o Sistema Federal de Ensino Superior e a organização acadêmica das Institucionais de educação Superior, possibilitando que as Institucionais de ensino do Sistema Federal se organizem academicamente em: Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades Isoladas, Institutos Superiores ou Escolas Superiores. Estes Institutos podem ser organizados dentro de uma Faculdade, Faculdade integrada, como unidade de uma Universidade. A Resolução do CNE 01/99, vai recriar, com base no Art. n.º 62 da LDB, Lei 9.394/96, os Institutos Superiores de Educação, acompanhados do Curso Normais Superiores (Regulados pelo Parecer 115/99). Ver, sobre os Institutos Superiores no Brasil, Bazzo (2004).

¹¹⁰ A organização do Sistema Nacional de Educação se divide em: Sistema Federal de ensino (composta por Universidades federais; Instituições isoladas de ensino superior, centros federais de educação tecnológica (Cefets); estabelecimentos de ensino médio; escolas técnicas federais e agrotécnicas; escolas de ensino fundamental e médio vinculadas às universidades (colégios de aplicação, Colégio Pedro II, Instituições de educação especial; mantidas pela União; Sistema Estadual de Ensino (mantendo unidades do pré-escolar, do médio, do ensino fundamental e do superior (universidades estaduais) e Sistema Municipal de Ensino. As instituições de ensino superior se classificam em: Públicas (quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e Privadas, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direitos privado. Em quanto a sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do sistema federal, se classificam em: Universidades, Centros Universitários e faculdades integradas, faculdades, institutos e escolas superiores. Ver Decreto n.º 3.860 do 2001, que dispõe da organização do ensino superior, e avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências (CURY, 2004, p.149).

Na RMC, 62,9% dos professores da 8.^a série se graduaram numa instituição do tipo privada e em universidade, 68,1%. Na RML, 59,2% dos professores, se graduaram numa instituição pública estadual e em universidade 66,3%.

Quanto à modalidade do curso, dos professores da 4.^a série da RMC, 65,3% realizaram o curso de forma presencial e na RML, 73,3% também completaram o curso nessa modalidade.

Dos professores da 8.^a série da RMC, 94,7% completaram o curso na modalidade presencial, e na RML 97,6 deles também o fizeram na mesma modalidade.

TABELA 38 - MODALIDADE DO CURSO DOS PROFESSORES DE 4.^a E 8.^a SÉRIE DA RMC E RML

MODALIDADE	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Presencial	1.488	1.101	532	486
Semi-presencial	437	48	107	6
A distância	178	1	57	3
Não se aplica	119	2	16	1

FONTE: Prova Brasil (2007)

A formação inicial da grande maioria desses profissionais aconteceu no nível superior, em instituições públicas ou privadas, em universidades, na modalidade presencial (sendo este um fato de "convergência" entre as duas RMs). Somente no caso da RMC vemos que cai ligeiramente a porcentagem de docentes que realizaram seu curso na modalidade presencial, entre os professores da 4.^a série. Tal fato poderia associar-se a grande expansão (nos centros urbanos) do setor educativo no nível superior com "cursos a distância ou semipresenciais"¹¹¹. Esta diversificação de ofertas e modalidades, como já comentamos anteriormente, abriu a possibilidade a uma quantidade de aspirantes a um título, porém não sempre acompanhados de qualidade.

Como "divergência" neste sentido de análise, vemos que mais da metade dos professores da 8.^a série da RMC realizou seu curso em uma instituição privada (69%), em contrapartida, na RML 59,2% dos professores completaram seu curso

¹¹¹ Durante os últimos anos ocorreu uma evolução na matrícula dos cursos de educação a distância, no Brasil, assim em 2000, o número de matriculados era de 1.083 inscritos, em 2001: 1.570; em 2002: 19.133; em 2004: 16.031; em 2005: 27.143; em 2006: 35.535 e em 2007: 126.551 alunos matriculados. Segundo Cervy e Torres (2009), as legislações que regulam a educação a distância seria a própria LDB Lei n.º 9.394/96; o Decreto n.º 2.494/98; a Portaria Ministerial n.º 301/98 e a Portaria n.º 2.253/2001.

numa instituição pública estadual. Acreditamos que a concentração de oferta educativa do setor privado na RMC contribuiu para a esta opção de formação para esse público aspirante à profissão docente.

Complementarmente, e como fator de "convergência", podemos afirmar que os profissionais da 4.^a série têm na sua maioria formação no curso de Pedagogia, enquanto na 8.^a série a população se reparte homogeneamente entre Licenciados em Letras e Licenciados em Matemática, nas duas RMs. Os professores da 4.^a série nas duas RMs têm formação pedagógica, já entre os professores atuantes na 8.^a série, encontramos uma porcentagem elevada de profissionais formados no âmbito universitário, mas sem uma formação docente (pedagógica), além da especificidade didática da sua disciplina. Estabelece-se a hipótese de que esse "déficit" de formação pedagógica tem um peso importante nas últimas séries do ensino fundamental, que pode ser positivo ou quando do cruzamento deste dado com a proficiência das turmas avaliadas. Como temos visto, nas taxas de reprovação, aprovação e abandono, as últimas séries do ensino fundamental atingem os índices mais desfavoráveis, em comparação aos índices da 4.^a série; o que indica, segundo nosso critério, que a formação pedagógica (que a grande maioria dos professores da 4.^a série tem) contribui favoravelmente para o rendimento escolar dos alunos dessa fase de escolarização. Por outro lado, os professores das 5.^a e 8.^a séries têm formação em Licenciaturas em Matemática ou Letras ou outras, mas não formação em curso de Pedagogia ou Normal superior. Esses dados contribuem para a afirmação de que os títulos variam em função de determinadas características dos professores e do contexto onde trabalham. Tal fato nos permite manifestar que não podemos analisar os professores que atuam no ensino fundamental como um "todo". Os professores da 4.^a e 8.^a série compartilham algumas características de seu perfil profissional, mas cada um deles tem especificidades que o definem e marcam seu perfil e tipo de trabalho. Acreditamos necessário este esclarecimento, já que na literatura e na nossa proposta de análise destes profissionais é um fator importante a ser levado em conta.

A formação continuada desses professores tem sido intensificada a partir das novas demandas de formação, como já temos descrito e analisado no início do capítulo. Trata-se de uma formação continuada em serviço, com características próprias que se encontram ligadas às demandas para esses trabalhadores.

Assim, vemos que a porcentagem de professores da 4.^a série com pós-graduação na RMC é de 55,1% em curso de especialização, sendo 48% na área da educação; na RML a porcentagem para essa modalidade é de 73%, sendo 62% na área da educação. Cabe assinalar, que uma parcela muito próxima não completou ou não fez curso de pós-graduação, representando 39% dos professores da RMC e 22,3% dos professores da RML da 4.^a série. A porcentagem de professores com mestrado na RMC é de 0,6% e de doutorado 0,2%, na RML a porcentagem é de 0,8% de aqueles que têm mestrado é de 0,1% para os que possuem doutorado.

TABELA 39 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DE 4.^a E 8.^a SÉRIE QUE REALIZARAM PÓS-GRADUAÇÃO E ÁREA DA MESMA, DAS RMC E RML

	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Pós-Graduação				
Atualização	54	32	14	3
Especialização	1.253	827	530	432
Mestrado	13	25	6	19
Doutorado	4	-	1	-
Não fez/Não completou	886	265	162	39
Área da Pós-Graduação				
Educação (alfabetização)	264	85	85	23
Educação (matemática)	34	191	14	110
Educação (outros)	1.103	580	450	304
Outra área	33	38	11	23
Não se aplica	750	229	144	26

FONTE: Prova Brasil (2007)

A porcentagem dos professores da 8.^a série com pós-graduação na RMC é de 71,1% em curso de especialização, sendo 49,9% na área da educação; na RML a porcentagem para essa modalidade é 86,7%, sendo 61% na área de educação. Cabe apontar que o 22,8% dos professores da RMC e 7,8% da RML, dos professores da 8.^a série não completaram ou não fizeram curso de pós-graduação. Comparativamente, vemos que a porcentagem de professores com mestrado e doutorado é maior entre os professores que atuam na 8.^a série, o que caracteriza o alto índice de pós-graduação entre os professores neste nível de ensino no Estado do Paraná. Na RMC a porcentagem dos professores com mestrado é de 2,1%; na RML essa porcentagem é de 3,8%; com ausência de doutores entre os professores dessa série nas duas Regiões Metropolitanas (acreditamos que são atraídos pela possibilidade de lecionar no nível superior de ensino). As demandas de "competitividade docente em muitos casos resultado das reformas e inovações educativas" (TENTI FANFANI, 2007, p.66) contribuem para a formação pós graduação dos docentes. Segundo o autor, no

Brasil os professores das últimas séries do ensino fundamental são aqueles que apresentam as porcentagens mais altas quanto a este tipo de formação pós-graduação.

A maioria dos professores tem realizado algum tipo de formação continuada nos dos últimos anos, representando 93,8% dos professores de 4.^a série na RMC e na RML 93,5%. A carga horária desta formação continuada na RMC para cursos que têm entre 21 e 40 horas/aula é de 45%, e 20% dos professores fizeram formação continuada em cursos de mais de 80 horas/aula. Na RML, a porcentagem de professores que realizaram cursos que tem entre 21 e 40 horas/aula é de 37,1%, e 28,9% dos professores fizeram formação continuada em cursos de mais de 80 horas/aula.

TABELA 40 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DA 4.^a E 8.^a SÉRIE QUE REALIZARAM FORMAÇÃO CONTINUADA NOS DOIS ÚLTIMOS ANOS E CARGA HORÁRIA DA MESMA, NAS RMC E RML

	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Formação Continuada				
Sim	2.130	1.078	679	436
Não	120	72	39	58
Carga Horária da Formação Continuada				
Menos de 20 horas	294	158	45	33
De 21 a 40 horas	1.023	509	269	171
De 41 a 80 horas	333	183	166	109
Mais de 80 horas	468	215	195	119

FONTE: Prova Brasil (2007)

A porcentagem de professores da 8.^a série com formação continuada nos dois últimos anos, na RMC, é de 92,7% e de 87,6% na RML. A carga horária desta formação continuada na RMC, para cursos que tem entre 21 e 40 horas/aula, é de 43%, e para cursos com mais de 80 horas/aula a porcentagem é de 18,5%. Na RML, a porcentagem de professores que realizaram cursos entre 21 e 40 horas é de 34%, para cursos com mais de 80 horas/aula é de 23,9%.

Quanto à utilização dos conhecimentos adquiridos na formação continuada, vemos que na RMC os professores da 4.^a série manifestam que "quase sempre" os utilizam, representando 81% na RML, a porcentagem que realiza a mesma afirmação é de 84%.

TABELA 41 - FREQUÊNCIA DE USO DOS CONHECIMENTOS DA FORMAÇÃO CONTINUADA PELOS PROFESSORES DE 4.^a E 8.^a SÉRIE DA RMC E RML

FREQUÊNCIA	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Quase sempre	1.841	763	616	406
Eventualmente	241	277	63	106
Quase nunca	21	11	4	11
Não contribuíram em nada	17	13		6

FONTE: Prova Brasil (2007)

Como mostram os dados, a situação muda quando se trata dos professores da 8.^a série nas duas RMS; na RMC 65,6% e na RML o 61,4% manifestam que "quase sempre" fazem uso dos conhecimentos adquiridos na formação continuada.

Como, na atualidade, a educação permanente é um investimento "necessário" a fim de responder às demandas que se geram no mercado de trabalho, no setor docente esta "necessidade" se intensifica. Vários seriam os motivos, e embora não seja o espaço de sua análise, cabe assinalar que os docentes têm realizado este tipo de formação nos finais de semana, nas férias e depois da jornada de trabalho a fim de conservar seus posto de trabalho e garantir uma certa estabilidade de emprego e "[...] em busca de incentivos salariais" (TENTI FANFANI, 2007, p.76). Por outro lado, as reformas dos sistemas educativos nacionais, vão acompanhadas de uma capacitação em serviço destes profissionais, como um meio para garantir a efetividade da reforma.

3.6.3 Condições de trabalho

Para analisar este item, agrupamos as variáveis do questionário do professor da Prova Brasil 2007 (ver Anexo 3) a fim de realizar uma descrição mais acertada inicial que nos permita relacionar as duas RMS.

Dessa forma, o primeiro grupo de variáveis está relacionado com o grau de rotatividade dos professores e sua estabilidade ou não numa instituição; inclui questões como: "há quanto tempo Você trabalha nesta escola", "há quanto tempo você é professor desta série" e "qual a carga horária nesta escola". Estas variáveis nos mostrariam como impacta a permanência dos professores numa instituição nas condições educacionais da mesma. Estudos recentes como os de Paul e Barbosa (2008, p.125) mostram que "os professores com mais tempo numa escola, tem alunos com melhores resultados", acreditamos que poderemos contribuir com esse tipo de afirmações, ao cruzar os dados dos alunos (proficiência e do contexto socioeconômico) com o perfil do professor.

A quantidade de anos que os professores permanecem numa escola é um fato interessante de ser analisado. A estabilidade de um corpo de professores numa

escola permite um tipo de trabalho da instituição, mais estável, com metas comuns que se projetam no tempo e dá identidade à escola. Também pode acontecer que a dinâmica institucional e a cultura da escola se vejam "encurralada" pela mesma ação dos atores que permanecem por muito tempo, e resistem às mudanças e preferem as "velhas práticas" (SOUTO, 1993).

O segundo grupo de variáveis se relaciona com a questão das condições de trabalho docente, tais como "salário bruto como professora na soma", quantas horas aula na semana você trabalha", "em quantas escolas você trabalha", "tem outra atividade com renda" e "qual a sua situação trabalhista nesta escola".

Na RMC, 24,8% dos professores da 4.^a série estão na escola avaliada de 3 a 5 anos e 18,7% há de 10 a 15 anos. Na RML, 23,7% dos professores estão na escola de 3 a 5 anos, e 18% de 10 a 15 anos.

Dos professores da 8.^a série, 25,1% trabalham na escola de 3 a 5 anos; já na RML, 22,5% dos professores estão trabalhando na escola avaliada há menos de um ano e 21,3% estão na escola de 10 a 15 anos. A rotatividade dos professores da 8.^a série é maior segundo os dados, em comparação com os professores da 4.^a série.

TABELA 42 - FREQUÊNCIA DA QUANTIDADE DE ANOS QUE OS PROFESSORES DA 4.^a E 8.^a SÉRIE TRABALHAM NA ESCOLA ENTREVISTADA, DA RMC E RML

TEMPO DE TRABALHO NA ESCOLA ENTREVISTADA	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Há menos de 1 ano	288	239	109	112
De 1 a 2 anos	362	233	102	83
De 3 a 5 anos	563	292	172	92
De 6 a 9 anos	324	131	98	49
De 10 a 15 anos	424	173	131	106
De 15 a 20 anos	188	57	65	37
Há mais de 20 anos	111	28	44	19

FONTE: Prova Brasil (2007)

A variável "há quanto tempo você é professor desta série" nos diz a respeito da "experiência pedagógica" desse profissional em relação aos conteúdos e às práticas próprias dessa etapa educativa. A porcentagem dos professores da 4.^a série da RMC com até dois anos nessa série é de 30,3% do total e na RML, para essa mesma quantidade de tempo, a porcentagem é de 27,1% dos professores.

Por outro lado, a presença de professores da 8.^a série, na RMC e na RML, com menos de um ano de trabalho na escola avaliada talvez se deva à alta

rotatividade no estado, devido ao regime de contrato temporário, que supre a falta de professores efetivos concursados.

TABELA 43 - FREQUÊNCIA DOS PROFESSORES DE 4.^a E 8.^a SÉRIE SOBRE QUANTIDADE DE ANOS QUE É PROFESSOR DA SÉRIE AVALIADA, NA RMC E RML

TEMPO QUE É PROFESSOR DA SÉRIE AVALIADA	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Até 2 anos	688	339	197	140
De 3 a 4 anos	492	217	160	89
De 5 a 6 anos	284	131	89	33
De 7 a 8 anos	164	84	40	32
Há mais de 8 anos	623	373	229	199

FONTE: Prova Brasil (2007)

A maior porcentagem dos professores da 8.^a série da RMC que se encontram nessa série de 7 a 8 anos é de 33,1% do total e na RML, para essa quantidade de tempo como professor da série avaliada, a porcentagem é de 40%.

Assim, a maioria dos docentes das 4.^a e 8.^a séries das duas RMs tem permanecido, em média, entre 3 e 5 anos na mesma instituição e outra parte significativa (em porcentagem) trabalha na escola entre 10 e 15 anos. Somente na RML, os professores da 8.^a série apresentam a menor quantidade de anos no estabelecimento escolar.

A situação trabalhista dos professores da 4.^a e 8.^a série das duas RMs mostra-se homogênea, com algumas pequenas variações. Dos professores da 4.^a série da RMC, 85% têm vínculo estatutário na escola avaliada, e na RML essa porcentagem para os professores da 4.^a série é de 73,2%, seguidos por 2,7% (RMC) e 9,4% (RML) contratados por CLT.

Dos professores da 8.^a série da RMC, 70,2% têm vínculo estatutário na escola avaliada, e na RML essa porcentagem para os professores da 8.^a série é de 80,5%, seguidos por 1,7% (RMC) e 0,6% (RML) contratados por CLT.

TABELA 44 - SITUAÇÃO TRABALHISTA DOS PROFESSORES DA 4.^a E 8.^a SÉRIE DA RMC E RML

SITUAÇÃO TRABALHISTA	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Estatutário	1.910	816	533	401
CLT	61	20	68	3
Contrato temporário	123	274	99	84
Sem contrato	9	7	5	-
Outras	135	24	13	3

FONTE: Prova Brasil (2007)

Cabe destacar que há um percentual significativo de outros tipos de contratos. No universo dos professores da 4.^a série, o contrato temporário corresponde a 5,4% (RMC) e 13,6% (na RML); outros vínculos empregatícios não identificados: 5,9% (na RMC) e 1,8% (na RML). No universo dos professores de 8.^a série, o contrato temporário representa 23,6% (RMC), 16,9% (RML) e outros vínculos não identificados: 2,1% (RMC), 0,6% (RML). Essas situações diferentes entre as duas RMs poderia estar associado ao fato de que na RMC existiriam mais possibilidades de empregos em escolas privadas do que na RML, já que Curitiba apresenta um caráter concentrador em relação à oferta de serviços maior do que Londrina.

O vínculo empregatício parece ser mais forte entre os professores das primeiras séries do ensino fundamental, já nas últimas séries os professores atuam em várias escolas, fato que não contribuiria para maiores porcentagens de vínculo estatutário. Os professores das 8.^a séries teriam possibilidades de oferta de trabalho temporário e pela falta de professores interessados no trabalho escolar, o que favorece a rotatividade destes profissionais. Essa estabilidade dos professores das 4.^a série contribui favoravelmente para as taxas de aprovação, reprovação e abandono, as quais são menores nessa faixa do ensino fundamental, comparadas com as verificadas nas 8.^a séries.

Em relação ao salário como professor na soma, um dado que chama a nossa atenção é o reduzido número de professores que responderam a esta questão, e para o qual não encontramos resposta. Assim, do total dos professores da 4.^a série da RMC, somente 56,5% deles responderam e na RML, 68,7%, e do total dos professores da 8.^a série da RMC, somente 56% deles responderam e na RML, 59,4%.

A maior porcentagem dos professores da 4.^a série da RMC recebe (na soma) entre 5 e 6 salários mínimos, sendo 7,6%; na RML a maior porcentagem dos professores recebe (na soma) de 1,8 a 2,4 salários mínimos, representando 10% do total dos professores que responderam ao questionário.

TABELA 45 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DE 4.^a E 8.^a SÉRIE, SEGUNDO O SALÁRIO BRUTO COM ADICIONAIS (COMO PROFESSOR NA SOMA) NA RMC E RML

SALÁRIO	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Até 1 SM	10	7	5	3
De 1 a 1,3 SM	39	13	16	8
De 1,3 a 1,8 SM	89	32	43	12
De 1,8 a 2,4 SM	103	68	73	24
De 2,4 a 2,9 SM	144	59	48	16
De 2,9 a 3,4 SM	156	67	65	33
De 3,4 a 3,9 SM	136	95	57	42
De 3,9 a 4,5 SM	116	57	46	24
De 4,5 a 5 SM	158	52	46	21
De 5 a 6 SM	173	69	46	35
De 6 a 7,1 SM	77	64	25	41
De 7,1 a 8,2 SM	49	43	12	29
Mais de 8,2 SM	34	25	17	8
Porcentagem de professores que responderam do total	56,5	56,0	68,7	59,4

FONTE: Prova Brasil (2007)

A maior porcentagem dos professores da 8.^a série da RMC recebe (na soma) entre 3,4 e 3,9 salários mínimos, sendo 8,2%; na RML a maior porcentagem dos professores recebe (na soma) entre 3,4 e 3,9 salários mínimos, representando 8,4% do total dos professores que responderam ao questionário.

Dos professores da 4.^a série da RMC, 40,4% trabalham 40 horas semanais e na RML 44,1% deles realizam a mesma jornada laboral. Dos professores da 8.^a série da RMC, 29,6% trabalham 40 horas semanais, e na RML essa mesma quantidade de horas de trabalho é realizada por 27,8% dos professores.

TABELA 46 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DA 4.^a E 8.^a SÉRIE, SEGUNDO A QUANTIDADE DE HORAS AULAS SEMANAIS DE TRABALHO NO TOTAL DAS ESCOLAS NA QUE TRABALHA NA RMC E RML

HORAS AULAS POR SEMANA	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Menos de 16 HÁ	28	26	4	3
De 16 a 19HA	33	17	8	16
20 HÁ	247	46	106	14
De 21 a 23 HÁ	9	9	2	13
De 24 a 25 HÁ	9	14	4	13
De 26 a 29HA	6	13	4	3
30HÁ	4	27	8	16
De 31 a 35 HÁ	44	80	2	47
De 36 a 39HA	25	72	11	33
40 HÁ	941	344	320	138
Mais de 40 HÁ	155	183	49	69

FONTE: Prova Brasil (2007)

Mais da metade dos professores da 4.^a série trabalha numa escola, representando na RMC 63,1% e na RML, 53,4%. Porém, uma parcela considerável trabalha em duas escola: 32,4% (RMC) e 42,1% (RML).

A porcentagem de professores da 8.^a série que trabalham somente numa escola na RMC é de 56,3% e na RML, é de 47,8%. Ao mesmo tempo, aqueles que trabalham em duas escolas representam 34% (RMC) e 38,2% (RML); e em três escolas 7,1% (RMC) e 10,8% (RML).

TABELA 47 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DA 4.^a E 8.^a SÉRIE, SEGUNDO A QUANTIDADE DE ESCOLAS EM QUE TRABALHAM NA RMC E RML

QUANTIDADE DE ESCOLAS EM QUE TRABALHAM	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Em apenas 1	1.434	655	388	238
Em 2	737	396	306	190
Em 3	71	83	20	54
Em 4 ou mais	5	16	4	12

FONTE: Prova Brasil (2007)

Podemos afirmar que os professores da 4.^a série, na sua maioria, nas duas RMs, trabalham em uma instituição educativa; os professores da 8.^a série trabalham em duas ou três escolas. Segundo estudos comparativos, sobre professores na América Latina (TENTI FANFANI, 2007), a maioria dos professores da 4.^a série concentra as horas de trabalho numa instituição só. Porém os professores das últimas séries procuram mais possibilidades para trabalhar, assim trabalham em varias escolas dada a organização desses últimos anos do ensino fundamental, além da possibilidade de encontrar outras fontes de renda salarial. Acreditamos que os professores da RMC têm mais "possibilidades" de oferta de emprego em várias instituições educativas, dados o tamanho e a oferta maior de instituições educativas privadas e públicas em comparação com a RML.

Uma grande porcentagem dos professores tem a docência como a única atividade com renda. Assim, 55,8% dos professores da 4.^a série da RMC e 38,4% dos professores da RML não têm outra atividade como renda. Comparativamente, vemos que na RML há mais professores com outra atividade remunerada (59,6%) do que na RMC (37%).

TABELA 48 - FREQUÊNCIA DE PROFESSORES DA 4.^a E 8.^a SÉRIE QUE POSSUEM OU NÃO OUTRA ATIVIDADE COM RENDA, NA RMC E RML

OUTRA ATIVIDADE COM RENDA	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Sim, na área de educação	817	333	359	150
Sim, fora da área de educação	156	142	74	64
Não	1.267	668	712	281

FONTE: Prova Brasil (2007)

Dos professores da 8.^a série na RMC, 57,4% não têm outra atividade com renda, e na RML essa categoria encontra-se representada por 56,4% do total dos profissionais que responderam ao questionário.

3.6.4 Experiência docente

A grande maioria dos professores, das duas RMs, da 4.^a série leciona há mais de 10 anos, entre 10 e 15 anos (29,3% RMC) e há mais de 20 anos na RML (21,3%). O mesmo acontece com os professores da 8.^a série, representando 22,4% os que lecionam entre 10 e 15 anos na RMC e na RML a faixa que atinge maior porcentagem é a que leciona há mais de 20 anos, representando 28,7% do universo dos professores. Podemos afirmar que nas duas RMs, majoritariamente, os professores da 4.^a e 8.^a série são profissionais experientes.

TABELA 49 - EXPERIÊNCIA DOCENTE DOS PROFESSORES DA 4.^a E 8.^a SÉRIE DA RMC E RML

TEMPO QUE LECCIONA	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Há menos de um ano	13	74	4	23
De 1 a 2 anos	49	101	23	35
De 3 a 5 anos	188	167	82	45
De 6 a 9 anos	307	144	85	41
De 10 a 15 anos	666	261	154	94
De 15 a 20 anos	472	181	115	115
Há mais de 20 anos	556	225	260	143

FONTE: Prova Brasil (2007)

TABELA 50 - FREQUÊNCIA DOS PROFESSORES DA 4.^a E 8.^a SÉRIE SEGUNDO O TEMPO DE OBTENÇÃO DO TÍTULO (MAIOR TITULAÇÃO) DA RMC E RML

QUANTIDADE DE ANOS	RMC		RML	
	4. ^a série	8. ^a série	4. ^a série	8. ^a série
Há 2 ou menos anos	442	151	86	31
De 3 a 7 anos	1.022	336	308	111
De 8 a 14 anos	381	292	130	114
De 15 a 20 anos	206	174	113	114
Há mais de 20 anos	199	192	80	125

FONTE: Prova Brasil (2007)

A pesquisa de Paul e Oliveira (2008, p.124) demonstra que existe uma relação entre a experiência dos professores e o rendimento de alunos provenientes de grupos sociais desfavorecidos. Outra questão levantada por esses pesquisadores aponta que os professores que com mais tempo na escola têm alunos com melhores resultados.

Isso se deve, segundo os autores, ao fato de que "os professores mais experimentados escolhem os alunos ou aqueles de melhor posição social, enquanto os alunos menos favorecidos socialmente são aqueles ensinados por professores menos experientes" (p.126-127). De forma complementar, conforme o resultado da pesquisa realizada por esses autores, os "alunos mais pobres têm 47,71% menos chances de ter um professor experiente que os alunos de melhor situação social" (p.128).

Como apresentamos, nas duas RMs, os professores da 4.^a e 8.^a série são majoritariamente experientes, o que nos oferece uma informação interessante a ser relacionada com as condições socioeconômicas e proficiência dos alunos, mas neste trabalho não identificamos, em função do seu alcance, as variáveis em cada um dos municípios das duas RMs. Como afirmamos anteriormente, nas duas RMs:

- a) as taxas de aprovação são maiores, em todos os municípios das duas RMs, nas primeiras quartas séries do ensino fundamental;
- b) as taxas de reprovação são mais altas, majoritariamente, nas séries compreendidas entre 5.^a e 8.^a série, nos municípios das duas RMS, à exceção do município de Campo Largo (RMC) e município de Sertanópolis (RML);
- c) As taxas de abandono são maiores na 5.^a e na 8.^a série na maioria dos municípios das duas RMs, com exceção do Município de Bela Vista do Paraíso, onde a porcentagem de abandono é maior nas primeiras quatro séries do ensino fundamental.

A formação dos professores de 4.^a série em Pedagogia ou Normal Superior contribui favoravelmente (acreditamos) para que os alunos das primeiras séries obtenham melhores resultados do que os alunos da 8.^a série, que têm por professores Licenciados em Português ou Matemática, mas sem formação pedagógica, além da didática de sua disciplina de estudo.¹¹²

¹¹² Professores de 4.^a e 8.^a série da RMC e RML com curso de Pedagogia e Normal Superior

	PEDAGOGIA (%)	NORMAL SUPERIOR (%)
RMC		
4. ^a série	39,50	18,80
8. ^a série	0,77	0,08
RML		
4. ^a série	36,50	15,42
8. ^a série	0,40	-

Porém, nas duas RMs, existem pessoas atuando nas 4.^a séries com titulação de Magistério do Segundo Grau; porém pessoas com essa formação têm pouca presença nas oitavas séries e na RMC, existem 5% de pessoas que possuem menos que o ensino médio atuando nas 4.^a séries, segundo dados apresentados esta situação não acontece na RML, questão que seria interessante pesquisar de forma mais aprofundada em outro momento. Essa diversidade de pessoas atuando com diferentes tipo de credenciais profissionais, acreditamos, contribui para acentuar as diferenças que mostramos ao longo deste capítulo no que se refere às diversas taxas de aprovação, repetência, abandono e distorção série/idades nas duas RMs.

A formação dos professores segundo o tipo de instituição (privada ou pública) nas duas RMs mostra-se como reflexo de uma maior oferta de serviços educativos privados na RMC em comparação à RML.

Quanto à formação continuada, podemos afirmar que as altas porcentagens atingidas nas duas RMs respondem à implementação da Política Nacional que contempla esse tipo de formação em serviço, ambas as Regiões estão cumprindo de forma satisfatória a legislação.

Nas duas RMs, o vínculo empregatício, em sua maioria, como vimos, é de caráter estatutário, para os professores das 4.^a e 8.^a séries; mas aumenta o vínculo "temporário" entre os professores das 8.^a série na RMC. Uma hipótese seria que a oferta na RMC de possibilidades de locais de trabalho (e de demanda desses professores) é maior nesta RM do que na RML. Sobre outros aspectos relativos aos professores das duas RMs, e sua relação com o entorno em que atuam (RMC e RML), seria pertinente avançar a análise sobre planos de carreira e política salarial, condições de trabalho em cada Região, mas essas temáticas não fazem parte do foco deste trabalho, neste momento.

Para finalizar este capítulo, podemos dizer que as condições socioeconômicas são díspares em todo os municípios das duas RMs, sendo a União a maior provedora de recursos nas parcelas das receitas governamentais, porém esta distribuição não diminui ou acaba com as grandes desigualdades do território brasileiro.

A esse fato soma-se a falta de cooperação entre as diversas esferas governamentais, o que se evidencia pela ausência de pautas claras e definidas de "participação" entre a União, os estado e municípios, os quais "compartilham" as responsabilidades, neste caso as educacionais. Os municípios são responsáveis

pela oferta da educação básica, porém podemos afirmar que não eles não têm a capacidade financeira para enfrentar tal desafio. Esta capacidade de dar "conta" da sua responsabilidade vai se concretizar de forma desigual em todos os municípios, segundo suas possibilidades de ação, gerando obviamente resultados díspares que se inserem numa lógica de desigualdade desde o ponto de partida.

Vemos que, por exemplo, as taxas de abandono, repetência e de aprovação são menos favoráveis nas redes estaduais do que nas municipais, o que nos mostra que a falta de ações coordenadas e colaborativas entre os diferentes governos da esfera municipal e estadual se traduz em resultados díspares. Assim, podemos afirmar que

Essa desigualdade se manifesta não só entre as regiões do país (norte, nordeste, centro oeste, sudeste e sul), a dependência administrativa (federal, estadual ou municipal) e a localização (urbana e rural), mas também nas redes de ensino municipais de um mesmo estado. (DAVIES, 2006, p.19).

Por meio dos dados apresentados no capítulo 2, referentes à caracterização das RML e RMC, podemos afirmar que estes servem de contexto para olhar e apontar inicialmente algum tipo determinante nas condições educacionais das duas RMs, como realizamos neste capítulo.

Depois de termos descritas as possibilidades de ação e de desenvolvimento de políticas sociais dos municípios relativas à educação, cabe perguntar-nos até que ponto os municípios apresentam condições financeiras, políticas e técnicas para assumir ações de cooperação, entre si e com outros níveis de governo, visando participar ativamente de uma política de desenvolvimento regional, contida num arranjo institucional metropolitano. O nível de atividade econômica dos municípios, seja de base agrícola, seja de base industrial, vai dar pistas importantes sobre o estudo das finanças municipais, que indicam o potencial arrecadador que o governo possui para instituir seus impostos e financiar a oferta de bens e serviços a sua população.

No caso da RMC, trata-se de uma região de atividades econômicas de base industrial diversificada, e um setor de serviços que é referência para todo o Estado, com altos níveis de concentração de serviços. Esta posição confere à RMC e ao seu polo poder econômico, político e ideológico, segundo Deschamps *et al.* (2008). Ao redor deste aglomerado, localizam-se os municípios que apresentam uma grande

concentração populacional, com altas taxas de urbanização, dependentes do polo em muitos sentidos e que apresentam desfavoráveis condições socioeconômicas e educacionais, como demonstramos. Esta situação se produz, porque estas "espacialidades economicamente relevantes" concentram riqueza, mas produzem um entorno de carência, de exteriores desprovidos e dependentes, "os quais representam um fato característico da dinâmica seletiva da expansão do capital" (DESCHAMPS *et al.*, 2008, p.146).

No caso da RML, historicamente ela sustenta uma matriz produtiva diversificada que se assemelha à da RMC, mantendo, contudo, uma grande distância nos volumes de geração de riqueza, ativos institucionais e na diversidade de opções produtivas, de comércios e de serviços, "outra distinção é que as atividades agropecuárias ainda mantêm participação significativa no total da sua produção" (DESCHAMPS *et al.*, 2008, p.147).

Essas características regionais nos mostram um Paraná complexo e heterogêneo, com áreas economicamente relevantes, mas socialmente e educacionalmente com situações críticas que são produto, em parte, da concentração, por um lado, e das desigualdades regionais, por outro.

Coloca-se como uma necessidade, neste cenário metropolitano, uma política de desenvolvimento metropolitana, diante da ausência de uma instância articuladora na esfera governamental, da política pública, neste caso a educacional, que, junto com as demais esferas governamentais, atue de forma articulada na espacialidade paranaense.

Essas situações apresentadas de desigualdades educativas, econômicas e sociais, nas duas RMs, se intensificam num panorama de criação das RMs, que "vem desprovidas de estratégias de desenvolvimento que articulem as unidades entre si e no conjunto do estado, apontando para ausência e urgência do planejamento e desenvolvimento urbano/regional/territorial" (DESCHAMPS *et al.*, 2008, p.161).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação procurou expressar duas questões: uma, específica do arranjo institucional (Região Metropolitana), no contexto do processo de urbanização e federalismo no Brasil, e outra, sobre as condições educacionais nas mesmas. Tais questões têm como pano de fundo o pressuposto que a configuração do território, as relações de concentração e segregação social, econômica e espacial que se produzem nos espaços metropolitanos, e entre os municípios que conformam as RMs, afetam significativamente a qualidade de vida de suas populações residentes; assim, esse contexto de organização territorial produz efeitos sobre a questão educativa. Salientam Ribeiro e Kolinski (2009, p.1),

os resultados educacionais nos municípios localizados nas áreas metropolitanas foram sistematicamente mais baixos do que aqueles alcançados nos municípios não metropolitanos. Estas constatações são surpreendentes, uma vez que as metrópoles concentram mais riqueza, renda e capacidade governamental. As diferenças são mais marcantes, justamente nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste e nas cidades mais ricas.

No caso das RML e RMC, vimos ao longo do trabalho que, embora as duas RMs concentrem riqueza, serviços, infraestrutura, especialmente nos pólos metropolitanos, estas se apresentam insuficientes diante das demandas da população e diante das responsabilidades assumidas a partir da década de 1980. Ainda que as novas regras do pacto federativo, a partir do processo de democratização do país, tenham colocado desafios para a gestão metropolitana, estas parecem "funcionar" em outra direção, não acompanhando de forma satisfatória as novas necessidades da população que nelas reside.

A concentração de renda nos polos metropolitanos gera desigualdade, e as oportunidades de acesso e usufruto dessas condições da vida na metrópole não são para todos, mas para alguns, gerando mais desigualdade. Ferreira e Souza (2007, p.33) afirmam que a distribuição de renda no Brasil é uma das mais desiguais do mundo e acrescentam que no país aproximadamente "47% da renda é aproveitada pelo 10% mais ricos, enquanto os 50% mais pobres ficam com o 12,7% (da renda)". Entre os anos de 1960 e 1970 ocorre um aumento na concentração de renda sem

precedentes no Brasil, segundo Ferreira e Souza (2007), e de forma mais acentuada nas regiões mais industrializadas do Brasil. A partir dos anos 1980, o crescimento da desigualdade esteve atrelado ao alto nível de aceleração inflacionária e vai continuar crescendo nas décadas seguintes, acentuando-se também nas áreas mais desenvolvidas do país.¹¹³

Neste caso, as Regiões Metropolitanas de Londrina e Curitiba apresentam, como assinalamos ao longo do nosso trabalho, uma heterogeneidade muito evidente entre os municípios que as conformam e entre as duas RMs. Tais desigualdades também vão se evidenciar nas condições educacionais das duas regiões, como tentamos mostrar por meio da descrição de alguns indicadores. Segundo Deschamps *et. al.* (2007, p.13), os municípios (das RMs do Paraná) estão

em grande parte classificados nos níveis baixo e muito baixo de integração à dinâmica metropolitana, evidenciando que embora o estatuto legal os agregue numa unidade comum, denominado Região Metropolitana, poucos fazem parte da dinâmica da aglomeração configurada de fato, para o que se justificam mecanismos de ação articulada para gestão de funções públicas de interesse comum.

Na RMC, dos 26 municípios que a compõem, somente 14 deles, além do polo, apresentam um nível de integração médio. Desses 14, somente sete municípios, além do polo, apresentam um nível muito alto de integração.

A RML pode ser considerada uma aglomeração que se encontra conformada por um número pequeno de municípios, sendo dois municípios classificados com níveis médio e muito altos. Note-se que para esta região se adota a denominação "aglomeração " e não "Região Metropolitana", como explicam Deschamps *et al.* (2007, p.16),

salienta-se que na identificação das RMs, efetivamente metropolitanas, no conjunto brasileiro, essas regiões (Aglomerados de Londrina e Maringá), classificam-se entre aquelas de natureza não-metropolitanas, sendo pertinente distinguir o fato urbano, que as remete à categoria de "aglomerações urbanas", do procedimento institucional que contrariamente aos fatos, as formaliza como regiões metropolitanas.

¹¹³ Ver Ferreira e Souza (2007), num trabalho que analisa o comportamento da desigualdade de renda no Paraná durante os anos de 2001-2005.

Essa observação visa contribuir para a compreensão de como a questão da RML ainda desperta controvérsias em sua denominação, e como a realidade parece contradizer a institucionalização das RMs.

A extrema contradição existente nos espaços metropolitanos fica evidente quando, na RML, somente o município de Cambé classifica-se com o nível muito alto de integração à dinâmica metropolitana, seguido de Ibiporã, com nível médio. Dos oito municípios que conformam a região institucionalizada, cinco mostram níveis baixos e muito baixos de integração. Na RMC, a dimensão do aglomerado é maior, com uma elevada proporção de municípios com nível muito baixo e baixo de integração (12 municípios). Estes fatos salientam a enorme contradição existente nos espaços intrametropolitanos e entre as RMs. Nas duas RMs, os municípios com baixos níveis de integração apresentam baixa população, baixa densidade demográfica, pouco movimento pendular entre o polo e os municípios e ocupações rurais. Os municípios com alto e muito alto nível de integração apresentam movimentos pendulares mais intensos, maior grau de urbanização, maior taxa de crescimento populacional, ocupação não agrícola, entre outras características. Em relação às condições educacionais, vemos que os municípios que apresentam baixos índices de aprovação, ou altas taxas de repetência e abandono, ou alta taxa de analfabetismo, por exemplo, são aqueles de Tamarana (considerado como "não inserido na RM"); Jataizinho e Bela Vista do Paraíso (ambos com nível de integração baixo). Na RMC, os municípios que atingem os mais baixos índices de aprovação, altos índices de repetência e analfabetismo, entre outras questões levantadas, são aqueles que apresentam um nível de integração à dinâmica do aglomerado muito alto (Almirante Tamandaré) e médio, no caso de Colombo e Piraquara.

A dinâmica agropecuária do estado oferece mais condições de

sustentação a um universo amplo de municípios, muitos dos quais próximos nos entornos das aglomerações urbanas. Na metrópole, a presença do setor industrial e terceiro setor de caráter concentrador assume um perfil seletivo, excluindo aos municípios que não conseguem responder às exigências de sua operação. (DESCHAMPS *et al.*, 2007, p.16).

Assim, numa mesma região "convivem" índices de concentração e de carência ao mesmo tempo, como, por exemplo, mostram os índices de Gini¹¹⁴ e de desenvolvimento humano municipal apresentados neste trabalho. Este índice (IDH-M) do ano 2000 demonstra que a maior diferença entre os municípios diz respeito ao componente renda, o qual, em grande medida, decorre das possibilidades de acesso ao mercado de trabalho.

Segundo o IPARDES (2005), a expansão física da área dinâmica da indústria em direção aos municípios vizinhos produz transformações socioespaciais, assim ao "mesmo tempo houve reforço de fluxos migratórios para a Região, acentuando a desigualdade, já que o mesmo crescimento da oferta de empregos, um grande contingente de mão de obra permanece fora do mercado de trabalho" (p.31). De estes índices nos temos expressado no capítulo de caracterização dos aspectos econômicos das duas RMs, por meio das taxas de desemprego e PEA, os quais mostraram uma defasagem entre a população considerada economicamente ativa e a população empregada. De acordo com esse órgão (p.10), o processo de ajuste

se manifestou com alguma particularidade relativamente a outras regiões metropolitanas. Segundo Delgado P. R (2001), com base aos dados do PNAD, embora tenha-se observado o aumento nas taxas de desemprego e de informalização da ocupação, a intensidade desses processos não foi tão acentuada como a observada em outras regiões metropolitanas, em particular a de São Paulo. Isto num contexto de intenso crescimento da PEA, devido principalmente ao fato da RMC manter-se como um espaço receptor de fortes fluxos migratórios, os quais contribuíram para que a Região apresente uma das maiores taxas de crescimento populacional entre as regiões metropolitanas brasileiras.

O contingente populacional inserido no mercado de trabalho metropolitano vai fazer pressão para conservar seus postos de trabalho, porém durante as última década, segundo IPARDES (2005), houve um ajuste no mercado de trabalho nestes ambientes macroeconômicos, no Estado do Paraná. Dessa forma, vão se apresentar movimentos de baixo crescimento da ocupação, precarização do trabalho (mais trabalho informal, principalmente), incremento das taxas de desemprego e redução

¹¹⁴ Sobre o índice de Gini e desigualdade de renda no Paraná nos anos 2001-2005, ver, com mais detalhe, Ferreira e Souza (2007).

na participação das atividades industriais no total do emprego (e avanço do setor de serviços de modo geral).

Neste trabalho não se abordou a questão da renda familiar per capita, porém nos parece interessante colocar que a concentração de renda com nível superior (3 ou mais salários mínimos per capita) é maior no polo metropolitano de Curitiba, que participa com 68.359 famílias (82,46%) desta classe na Região. Entre as aglomerações urbanas do Paraná, este contingente é seguido do registrado na RML, com 49.000 famílias que se encontram dentro da mesma classe.

Outra questão que mostra a desigualdade nas RMs encontra-se vinculada à capacidade financeira dos municípios, a qual impacta na sua capacidade de autonomia econômica e de implementação de políticas sociais que satisfaçam as demandas populacionais. Na RMC apenas três municípios atingem condições educacionais satisfatórias, porém não as taxas mais elevadas de cada questão analisada no capítulo 4; respondem por 81% de toda a renda gerada na Região: Curitiba (49%), Araucária e São José dos Pinhais, cada um deles com 16% do total do PIB regional do 2002 (Ipardes, 2005). Na RML, a renda geral na Região encontra-se distribuída de forma mais dispersa; assim Londrina concentra 16,6% do PIB regional, Rolândia 16,4% e Sertãoópolis 17,5%, juntos os três municípios respondem por 50,5% de toda a renda gerada pela Região. Cabe mencionar que Tamarana (7,9%) e Jataizinho (7,2%) atingem as menores índices de participação na renda gerada na Região, municípios que, como vimos, apresentam baixas condições educacionais.

Essas disparidades nos apontam que muitos dos municípios integrantes das duas RMs encontram-se impedidos participar em igualdade de condições de atividades coordenadas de interesse regional. Os municípios das duas RMs apresentam como prioridade o gasto público, com uma forte concentração de gastos sociais (como já demonstramos, produto do repasse de responsabilidades de uma esfera a outra de governo, trazida pela Constituição Federal de 1988, que direciona a maior parte das despesas do governo local para o atendimento das necessidades sociais da população). Mas, na mesma medida, os municípios mais "pobres" ou com menor capacidade de arrecadação dependem dos repasses da União, apresentando grandes dificuldades para participar de atividades de cooperação regional, quando seus escassos recursos estão comprometidos com as demandas da sua população residente.

Colocam Moura e Firkowski (2009, p.3) que

a criação de externalidades que privilegiem esse arranjo (RM) decorre (de) e envolve municípios ou partes de seu território que já detêm um mínimo de condições técnicas, científicas, institucionais e culturais capazes de contribuir no processo de transformação. Esse conjunto melhor dotado de vantagens comparativas e favorecido pela proximidade qualifica-se para a atração e sustentação de atividades e investimentos, portanto para acumulação e reprodução do capital, passando a condicionar a organização da base produtiva. Os municípios ou partes do território de alguns não dotados dessas condições e com pouca capacidade de articulação para conseguirem um salto de qualidade permanecem à mercê das sobras do processo, ou completamente à sua margem.

Assim, os municípios "de suporte" são aqueles que não são o polo metropolitano, ou não apresentam uma integração alta, muito alta ou média, são municípios de " que contribuem para a relevância do polo.

Partindo das reflexões apresentadas, podemos dizer que os arranjos institucionais das RMs "privilegiam" os pólos metropolitanos, sendo a totalidade do arranjo desigual, nos quais se produz desigualdade (decorrente dos fatos apresentados neste trabalho e outros não analisados pelos limites deste trabalho) e que essa desigualdade permeia os demais município integrantes da RM, o que gera um quadro de diversidade de condições econômicas, sociais, educativas e políticas, que não contribuem para a proposta de governança requerida para a gestão da questão metropolitana.

Dessa forma, e para finalizar, as duas RMs apresentam condições educacionais mais desfavoráveis, no caso da RML nos municípios com alto, médio e muito baixo nível de integração ao polo, enquanto na RMC, os piores índices são os dos municípios que apresentam um alto e muito alto nível de integração à dinâmica metropolitana, porém não satisfazem as demandas de uma educação de qualidade para suas populações. Acreditamos que este fato tenha relação com a base produtiva, num caso industrial e no outro agrícola, que imprimem certos determinantes econômicos e sociais no interior de cada RM. De todas as formas, apesar destas divergências, as desiguais e heterogêneas condições educacionais são um reflexo de um contexto institucional, de um arranjo federativo que não contempla a coordenação, a articulação no interior do mesmo, e no qual as grandes diferenças entre os municípios se colocam como um freio para a gestão associada. Este tipo de gestão seria extremamente interessante, já que os municípios são chamados (no contexto metropolitano) a atender além de suas necessidades, àquelas que provêm dos municípios do entorno; porém,

a falta de uma política metropolitana, as imprescrições legais sobre as responsabilidades (se definem por meio de termos como "prioritariamente", ou "gasto mínimo" ou "qualidade mínima" da educação) e as históricas desigualdades de todo tipo no Brasil, conduzem a que a ação entre "iguais" não aconteça, talvez porque esses "iguais" não existam e tampouco se promovam ações políticas e sociais para que isso aconteça.

Salientamos que este trabalho é um começo, que busca mostrar e descrever algumas situações das condições educacionais nas duas RMs. Trabalho que foi desafiador no sentido de poder articular a questão metropolitana e sua relação com as condições educacionais, o que nos levou a ter que recorrer a outras áreas das ciências geográficas e políticas para construir um marco de referência. No caminho, restaram questões que não foram exploradas com profundidade, mas com certeza serão um ponto de inquietação para aqueles que desejem aprofundá-las.

Por último e retomando Santos (1996), percebe-se nas aglomerações latino-americanas o que este autor denomina um jogo de dialético entre forças de concentração e dispersão na organização do espaço, no qual, neste período, as primeiras são poderosas, mas as segundas permanecem igualmente importantes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do estado no contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Stiftung, 1998. (Serie Pesquisas n.12)

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.3, p.3-9, 1996.

AGUIAR, R. R. Alternativas para gestão e financiamento da Educação infantil no Brasil: argumentos para a qualificação do discurso. In: VIEIRA, S. L. **Movimento interforums de educação infantil do Brasil: construindo o presente**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2002. p.155-177.

ALMEIDA, M. T. de. Federalismo democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidencias. **RBCS**, v.28, p.28-88, 1995.

ALTSCHULER, B. **El asociativismo municipal como estratégia para el desarrollo local en la Argentina**. Trabajo presentado en el V Seminario de REDUMINI, Mendoza, 2003.

ARELARO, L. **FUNDEF**: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: ANPED, 30.^a Reunião Anual. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reuniões/30ra/index.htm>>. Acesso em> jul. 2008

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP; Revan, 2000.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva** [online], v.15, n. 4, p. 3-31, 2001. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 11 fev. 2009.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.25-48, set. 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, p.17-26, 2004.

AVELAR, L.; CINTRA, O. A. (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: UNESP, 2007.

AZEVEDO, S. Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BARHAM, P.; MOOKHERJEE, D. **Decentralization and local governance in developing countries**: a comparative perspective. EEUU: MIT Press, 2006.

BAZZO, V. L. Os institutos superiores de educação: ontem e hoje. **Educar Revista**, Curitiba, n.23, p.267-287, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: jan. 2010.

CARNOY, M.; CASTRO, C. de M. **Como anda a reforma educativa na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

CARVALHO, J. M. Federalismo y centralización en el imperio Brasileño: Historia y Argumento. In: CARMAGNANI, M. (Org.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. El Colegio de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CASTELLS, M. **Cidade, democracia e socialismo**: a experiência das associações de vizinhos de Madri. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

CASTRO, H. R. **A região metropolitana na federação brasileira**: estudo do caso de Londrina, Paraná. 2006. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CERVY, M. L.; TORRES, J. C. Políticas curriculares e formação de professores. **Revista e-curriculum**, São Paulo, v.4, n.2, jun. 2009. Disponível em: <www.pucsp.br/curriculum>. Acesso em: 09 jan. 2010.

CRAVACUORE, D.; ILARI, S.; VILLAR, A. **Articulación en la gestión municipal**: actores y políticas. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

CURY, C. R. J. **LDB - Lei de diretrizes e bases da Educação Nacional**: Lei 9.394/96. 7.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DAMASCO, A. **A efetividade da política educacional na RMC e Litoral do Paraná**. Relatório de Iniciação Científica, PIBIQ, CNPQ, UFPR, Curitiba, 2008.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores associados, 1999. (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo)

_____. FUNDEF: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v.27, n.96, p.753-774, out. 2006.

DEMO, P. **Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas**. Santiago de Chile: CEPAL, 1997. (Coleção Cuadernos de la CEPAL, n.79)

DESCHAMPS, M.; DELGADO, P. R.; MOURA, R.; CASTELLO BRANCO, M. L. Nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana. **Primeira Versão**, n.5, jun. 2007. Disponível em: <www.observatorioparana.tk>. Acesso em: 18 nov. 2009.

DI TELLA, T. **Diccionario de la Ciencias Sociales y Política**. Buenos Aires: Planeta, 2008.

FACHIN, R.; CHANLAT, A. **Governo municipal na América Latina**: inovações e perspectivas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

FAISSOL, S. *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.3, n.4, p.53-127, out./dez. 1966.

FALLETI, N. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Orgs.). **Governo, políticas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10.ed. São Paulo: Globo, 2000. v.1.

FARIA, V. O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. **Estudos CEBRAP**, n.18, p.91-115, 1976.

FAUSTO, B.; DEVOTO, F. J. **Brasil e Argentina**: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: 34 Editora, 2004.

FELFEBER, M.; OLIVEIRA, D. A. **Políticas educativas y trabajo docente**: Nuevas regulaciones. ¿Nuevos sujetos? Buenos Aires: Noveduc, 2006.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara 1987.

FERREIRA, C. R.; SOUZA, S. C. I. de. O comportamento da desigualdade de renda no Paraná de 2001-2005: uma análise do rendimento domiciliar per capita. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.112, p.31-45, jan./jul. 2007. Disponível em: <www.ipardes.com.br/biblioteca.docs/rev-pr-112-carlospdf>. Acesso em: 09 jan. 2010.

FIGUEREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIORELLI, I.; POLI, E. C.; SILVA, C. E. C. **As condições de financiamento e oferta na Região Metropolitana de Londrina**. In: RELATÓRIO CIENTÍFICO NUPE, 2008.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. Tese (Doutorado) - FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil-Espanha. São Paulo: FGV, 2006.

GOUVEIA, A. B. **Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal**: um estudo sobre administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004). Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GOUVEIA, A. B.; ALLIANA, J. M. **Financiamento da educação na Região Metropolitana de Curitiba e Litoral**: condições de financiamento frente a implantação do FUNDEB. In: RELATÓRIO CIENTÍFICO DO NUPE, 2008.

GOUVEIA, A. B.; BRUEL, A. L. O.; ARIAS, V.; TAVARES, T. M. **Investimento municipal em educação na Região Metropolitana de Curitiba e Litoral**: 2001-2005. Disponível em: <www.isecure.com.br/anpae/21.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2009.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. (Orgs.). **O financiamento da educação e o Fundef no Paraná**. Curitiba: UFPR, 2001.

GOUVEIA, A.; SOUZA, A. O financiamento da educação em municípios da região metropolitana de Curitiba/PR/Brasil: os desafios frente à expansão da oferta numa região em crescimento. **Scripta Nova**, Barcelona, v.9, n.194 (64), 1.º ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-64.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

GOUVEIA, A.; SOUZA, A.; TAVARES, T. O IDEB e as políticas educacionais na Região Metropolitana de Curitiba e litoral. **Revista Avaliação Educativa**, São Paulo, v.20, n.42, p.45-58, jan./abr. 2009.

HARVEY, D. **A condição pósmoderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

HILSDORF, L. S. **História da educação brasileira**. São Paulo: Thompson Learning, 2007.

HOTZ, E. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. **São Paulo em Perspectiva** [online], v.14, n.4, p.91-98, 2000. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 12 jan. 2009.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <www.ibge.com.br>. Acesso em: set. 2009.

_____. **Perfil dos municípios**. 2008. Disponível em: <www.ibge.com.br/perfil dos municipios2008>. Acesso em: 12 out. 2009.

_____. **Séries Estatísticas**. Disponível em: <www.ibge.com.br/series_estatisticas>. Acesso em: 12 out. 2009.

IPARDES. **Os vários Paranás**: estudos socioeconômico-institucional como subsídio aos planos de desenvolvimento regional. Curitiba, 2005. Relatório e Mapas. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/publicações/vários_paranas_.pdf>. Acesso em: fev. 2009.

_____. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2009.

IPEA/IBGE/UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: estudos básicos para a caracterização da rede urbana. Brasília: Ipea/IBGE/Unicamp, 2002.

KLINK, J. Recent perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and governance. In: ROJAS, E.; CUADRADO, J. R.; FERNANDEZ GUELL, J. M. (Eds.). **Governing the Metropolis**: principles and cases. Washington: Dc BID/DRCLAS-Harvard University, 2008.

KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade em educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, F. F. M. (Orgs.). **Tendências contemporâneas da administração e gestão educacional**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxacada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LENCIONI, S. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, C. A. da; GUICHARD FREIRE, D.; GODINHO, F. J. de O. (Orgs.). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A; Fapeji, 2006.

LOPES, A. Gestão metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, C. A. da; GUICHARD FREIRE, D.; GODINHO, F. J. de O. (Orgs.). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A; Fapeji, 2006.

MAGALHÃES, F. **Áreas metropolitanas**: desafios e perspectivas de trabalho para o BID. Brasília, 11 nov. 2008. Apresentação em Power Point. Disponível em: <www.iadb.org/publications>. Acesso em: 23 jan. 2009.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. **São Paulo em Perspectiva** [online], v.14, n.4, p.21-33, 2000. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 20 out. 2009.

MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, v.17, n.48, p.151-167, 2008.

MEDEIROS, O. **O governo municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1947.

MELO, M. A. **Gestão urbana-metropolitana**: neomunicipalismo e empresarialismo local. Cadernos de Texto. Belo Horizonte: Fundação Pinheiro e Escola de Governo, 2000.

MOLLIS, M. **Universidades y Estado nacional**. Buenos Aires: Biblos, 1990.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Orgs.). **Dinâmicas metropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

MOURA, R.; LIBARDI, D.; BARION, M. I. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba n.11, p.129-143, jul./dez. 2006.

MOURA, R.; SILVA, S. T. de; BARION, M. I; CARDOSO, N. A. LIBARDI, D. Os vários Paraná. **Cadernos da Metrópole**, n.20, p.141-163, 2.º sem. 2008. Disponível em: <www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/metropoles>. Acesso em: jan. 2010.

NOGUCHI, L. F. **Políticas para educação infantil na Região Metropolitana de Curitiba**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES. **Necessidades habitacionais**: déficit e inadequação. Jul. 2004. Disponível em: <<http://www.observatorio.tk>>. Acesso em: fev. 2009.

_____. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**. Região Metropolitana de Curitiba, 2005. Disponível em: <www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/metropoles>. Acesso em: fev. 2009.

OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **La reivencion del gobierno**: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona: Paidós, 1994.

OSBORNE, D.; PLASTRIK, P. **La reducción de la democracia**: cinco estrategias para reinventar el gobierno. Barcelona: Paidós, 1998.

PAUL, J.-J.; BARBOSA, M. L. O. Qualidade docente e eficácia escolar. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, v.20, n.1, p.119-123, jun. 2008.

PERONI, V. **Política educacional e o papel do Estado, no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xama, 2003.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

_____. O custo aluno qualidade na legislação. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A.; MOURA, T. (Orgs.). **Conversas sobre financiamento no Brasil**. Curitiba: Ed. UFPR, 2006.

PRADO JUNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

QUETGLAS, F. **Desarrollo Local y Economía Social**. Material del Curso de Pós Grado administracion publica. Buenos Aires: FLACSO, 2005. (mimeo)

RAMOS, A. M. P. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças políticas econômicas pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

RELATORIO NUPE. **Relatório científico do projeto de pesquisa**: políticas educacionais e qualidade do ensino: as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no Estado do Paraná. Curitiba: UFPR, 2007/2008.

RIBEIRO, L. C. Q. **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Segregação residencial e segmentação social: o “efeito vizinhança” na reprodução da pobreza nas metrópoles brasileiras. **Cadernos das Metrópoles**, n.13, p.47-70, 1.º semestre 2005.

RIBEIRO, L. C. Q.; BOGUS, L. **Apresentação do Cadernos da Metrópole**, n.14, p.7-9, 2.º semestre 2005. Versão eletrônica. Disponível em: <www.observatoriodasmetrololes.com>. Acesso em: 26 jun. 2009.

RIBEIRO, L. C. Q.; KATZMAM, R. (Orgs.). **A cidade contra a escola?**: segregação urbana e desigualdades educacionais nas grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra capital; Montevideu, Uruguay: FAPERJ, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOLINSKI, M. **A metrópole contra a escola?** Versão impressa (entregue pela autora), 2009. p.1-8.

RIBEIRO, M. L. **História da educação brasileira:** organização escolar. São Paulo: Cortez, 1995.

ROJAS, E. **Governança de regiões metropolitanas da América Latina.** Disponível em: <www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em: 18 fev. 2009.

ROJAS, E.; CUADRADO, R. J. R.; FERNANDEZ-GÜELL, J. M. **Gobernar las metrópolis.** BID Universidad de Alcalá de Henares, 2005.

ROJAS, R. **Metropolitan government.** New York: BID, 2005.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da re-centralização. **São Paulo em perspectiva** [online], v.14, n.4, p.83-90, 2000. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 18 fev. 2009.

SANTOS, J. R. **Democracia e governo local:** dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **A urbanização brasileira.** 5.ed., 1.^a reimpressão. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, W. G. Governadores-políticos, governadores-técnicos, governadores-militares. **DADOS**, n.8, p.123-128, 1971.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA, C.; FREIRE, D.; OLIVEIRA, F. G. de (Orgs.). **Metrópole:** governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SILVA, I. F. **O financiamento da educação no Paraná:** uma pesquisa com base nos dados do INEP, IBGE, MEC e STN. ANPAE: RS, 2007.

SKIDMORE, T. E. **Brasil: de castelo a Tancredo, 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUTO, M. **Hacia uma dinâmica de lo grupal**. Buenos Aires: Miño e DAvila Editores, 1993.

SOUZA, A. **Implantação e impactos do FUNDEF no estado do Paraná**. Nupe-UFPR, 2002. (mimeo)

_____. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em Revista**, Curitiba, n.22, p.17-49, 2003.

SOUZA, C. Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema? **Revista Espaço & Debates**, n.30, p.50-63, 1990.

_____. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v.44, n.3, p.513-560, 2001.

_____. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova** [Online], n.59, p.137-158, 2003. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 12 set. 2008.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, p 27-41, abr./jun. 2004.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil, pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.24, p.105-121, jun. 2005.

SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Orgs.). **Governo, políticas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SOUZA, M. A. A. de. Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C.; FREIRE, D.; OLIVEIRA, F. G. de (Orgs.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SOUZA, M. **O desafio metropolitano**. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2000.

STEPAN, A. Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demostraining and demos-enabling federations. **DADOS** [online], v.42, n.2, 1999.

SUAREZ, A. L.; GROISMAN, F. Segregação residencial e conquistas educacionais na Argentina. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KATZMAM, R. (Orgs.). **A cidade contra a escola?**: segregação urbana e desigualdades educacionais nas grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital; Montevideu, Uruguay: FAPERJ, 2008.

SUZUKI, J. Londrina e sua história. **Terra e Cultura**, v.28, n.35, p.25-39, 2005.

TAVARES, T. M. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Educar em Revista**, Curitiba, v.22, p.241-256, 2003.

TAVARES, T. M.; SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B. **The education politics effectiveness in Curitiba Metropolitan Area, Paraná State, Brazil. 2008.** . (Apresentação de trabalho em Congresso).

TEIXEIRA, A. **A educação no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRRJ, 1999.

TENTI FANFANI, E. **La condición docente**: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.

VIANA, F. J. O. **O idealismo da constituição**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939.

VILLANUEVA AGUILAR, L. F. **El estudio de las políticas publicas**. 2.ed. Mexico: Porrua, 2007.

ANEXOS

ANEXO 1
ESTATUTO DAS METRÓPOLES

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

[LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.](#)

[Mensagem de Veto nº 730](#)

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o

empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composesse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório

de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. [\(VETADO\)](#)

Art. 16. [\(VETADO\)](#)

Art. 17. [\(VETADO\)](#)

Art. 18. [\(VETADO\)](#)

Art. 19. [\(VETADO\)](#)

Art. 20. [\(VETADO\)](#)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – VETADO

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – ~~(VETADO)~~

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma

de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. ([Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008](#))

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:

I – ([VETADO](#))

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes:
.(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)

"Art. 1º

.....

III – à ordem urbanística;

....." (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)."
(NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo

ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001

ANEXO 2
PARECER N.º 931



	Nível Médio			105.529,00
52932.05.128.0639.2510.0001	Nacional	339000	176	105.529,00
				105.529,00
52932.05.128.0639.2511	Ensino Profissional Marítimo de Nível Superior	339000	176	105.529,00
				1.442.507,00
52932.05.128.0639.2511.0001	Nacional	339000	176	1.442.507,00
				1.442.507,00
TOTAL				2.892.004,00

Ministério da Educação

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 931, DE 21 DE MARÇO DE 2005

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no exercício das atribuições estabelecidas pelo Art. 87 § único, inciso II da Constituição Federal e atendendo ao disposto no artigo 9º, inciso VI da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, resolve:

Art. 1º Instituir o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC, cujas diretrizes básicas são estabelecidas a seguir.

§ 1º A ANEB manterá os objetivos, características e procedimentos da avaliação da educação básica efetuada até agora pelo SAEB realizado por meio de amostras da população, quais sejam:

a) a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira;

b) caracteriza-se por ser uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual;

c) utiliza procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem;

d) as informações produzidas pela ANEB fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscarão comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas;

e) as informações produzidas pela ANEB não serão utilizadas para identificar escolas, turmas, alunos, professores e diretores;

§ 2º A Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar - ANRESC tem os seguintes objetivos gerais:

a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;

b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;

c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional;

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

RETIFICAÇÃO

No Ato da Reitoria nº 289/05, publicado no DOU de 16.03.2005, Seção 1, página 8, referente a retificação da Homologação de Concurso Público, onde se lê: DGEANNE DE CARVLHO G. ALENCAR, leia-se: DGEANNE DE CARVALHO G. ALENCAR.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PRÓ-REITORIA DE DESENVOLVIMENTO
HUMANO E SOCIAL
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE
POTENCIALIZAÇÃO DE PESSOAS

PORTARIA Nº 165, DE 17 DE MARÇO DE 2005

A Diretora do Departamento de Desenvolvimento de Potencialização de Pessoas da Universidade Federal de Santa Catarina no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o que consta do processo nº 23080.004288/2005-67 resolve:

Homologar o resultado do Processo Seletivo Simplificado do Departamento de Ciências da Administração - CAD/CSE, instituído pelo Edital nº 009/DDPP/2005, de 10 de março de 2005.

Campo de Conhecimento: Administração de Recursos Humanos

Regime de Trabalho: 20 (vinte) horas semanais
Nº de Vagas: 01 (uma)

Classificação	Média Final
1.Áurea Regina Garcia Lopes	8,50
2.Luciana Martins Amorim	8,00
3.Flávia Pimentel	7,75
4.Ana Cláudia Donner Abreu	7,50

CARLA CRISTINA DUTRA BURIGO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

PORTARIA Nº 47.368, DE 21 DE MARÇO DE 2005

O VICE-REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, no uso de suas atribuições legais e estatutárias, e de acordo com a Delegação de Competência concedida mediante a Por-

taria n. 43.968, de 17.09.2002, e tendo em vista o que consta do Processo n. 23081.006400/2005-94, resolve:

Prorrogar por 1 (um) ano, a validade do Concurso Público para Docente, na seguinte classe, regime e área:

PROFESSOR ADJUNTO - DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

Área: Didática e Prática de Ensino na Educação Básica, a partir de 19/04/2005.

CLOVIS SILVA LIMA

Ministério da Fazenda

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE TRIBUTAÇÃO

ATO DECLARATÓRIO EXECUTIVO Nº 10,
DE 18 DE MARÇO DE 2005

Divulga o valor do dólar dos Estados Unidos da América para efeito da apuração da base de cálculo do imposto de renda, no caso de rendimentos recebidos de fontes situadas no exterior, no mês de abril de 2005.

A COORDENADORA-GERAL DA COSIT, no uso da atribuição que lhe confere o inciso VI do art. 221 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal, aprovado pela Portaria MF nº 259, de 24 de agosto de 2001, e tendo em vista o disposto nos arts. 5º e 6º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, declara:

Artigo único. Para efeito da apuração da base de cálculo do imposto de renda, no caso de rendimentos recebidos de fontes situadas no exterior:

I - os rendimentos em moeda estrangeira que forem recebidos no mês de abril de 2005, bem assim o imposto pago no exterior, serão convertidos em reais mediante a utilização do valor do dólar dos Estados Unidos da América fixado para compra no dia 15/03/2005, cujo valor corresponde a R\$ 2,7613;

II - as deduções que serão permitidas no mês de abril de 2005 (incisos II, IV e V do art. 4º da Lei nº 9.250, de 1995) serão convertidas em reais mediante a utilização do valor do dólar dos Estados Unidos da América fixado para venda no dia 15/03/2005, cujo valor corresponde a R\$ 2,7621.

REGINA MARIA FERNANDES BARROSO

d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam.

Art. 2º A ANRESC irá avaliar escolas públicas do ensino básico.

Art. 3º O planejamento e a operacionalização tanto do ANEB quanto da ANRESC são de competência do INEP, por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Básica - DAEB, que deverá:

I - definir os objetivos específicos de cada pesquisa a ser realizada, os instrumentos a serem utilizados, as séries e disciplinas, bem como as competências e habilidades a serem avaliadas;

II - definir abrangência, mecanismos e procedimentos de execução da pesquisa;

III - implementar a pesquisa em campo;

IV - definir as estratégias para disseminação dos resultados;

Parágrafo único. O planejamento de cada uma das pesquisas definirá parâmetros básicos inerentes às aplicações anuais, sendo publicados em Portaria específica do INEP.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Portaria nº 839, de 26 de maio de 1999 e demais disposições em contrário.

TARSO GENRO

ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL DE RIO DO SUL

PORTARIA Nº 79, DE 16 DE MARÇO DE 2005

O Diretor-Geral da Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul SC, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o que consta no Art.80 do Decreto Lei nº 9760, resolve:

Tornar público a nova Estrutura Organizacional da Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul, de acordo com as Resoluções do Conselho Diretor no 19/2004 de 13/10/2004 e no 02/2005 de 08/03/2005 conforme segue:

Organograma Funcional da Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul		
Diretor Geral	(Cd 02)	Dpto. de Desenvolvimento Educacional (Cd 03)
Chefia de Gabinete	(Fg 01)	Coord. Especial de Relações Empresariais e Marketing (Fg 02)
Procuradoria Jurídica	(Fg 05)	Coordenação Geral de Ensino (Cd 04)
Núcleo de Projetos	(Fg 05)	Supervisão Pedagógica (Fg 03)
		Seção de Registros Escolares (Fg 04)
		Seção de Apoio Pedagógico (Fg 04)
Dpto de Adm. E Planejamento	(Cd 03)	Coordenação Geral de Produção E Pesquisa (Cd 04)
Setor de Processamento de Dados	(Fg 04)	Coordenação de Produção (Fg 03)
Coord. Geral de Administração E Finanças	(Cd 04)	Seção de Pesquisa e Extensão (Fg 04)
Coordenação de Serviços de Apoio	(Fg 03)	Setor Fazenda Nova (Fg 05)
Seção de Execução Orçamentária E Financeira	(Fg 04)	Setor de Mecanização (Fg 05)
Setor de Obras e Manutenção	(Fg 05)	Setor de Controle da Produção e Comercialização dos Produtos da EAFRS (Fg 05)
Setor de Almoxarifado	(Fg 05)	Coordenação Geral de Atendimento ao Educando (Cd 04)
Setor de Patrimônio	(Fg 05)	Coordenação de Atendimento ao Educando (Fg 03)
Setor de Compras e Licitações	(Fg 05)	Setor de Alimentação e Nutrição (Fg 04)
Coordenação Geral de Recursos Humanos	(Cd 04)	Setor de Atividades Artísticas (Fg 05)
Seção de Cadastros e Pagamentos	(Fg 04)	Setor de Lazer e Recreação (Fg 05)
		Setor de Eventos (Fg 05)

CLÁUDIO ADALBERTO KOLLER

SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS
1º REGIÃO FISCAL
DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL EM ANÁPOLIS

ATOS DECLARATÓRIOS EXECUTIVOS
DE 21 DE MARÇO DE 2005

Declara cancelada, de ofício, inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF.

A DELEGADA DA RECEITA FEDERAL EM ANÁPOLIS, Estado de Goiás, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 250 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal, aprovado pela Portaria MF nº 30, de 25 de fevereiro de 2005, publicada no DOU em 4 de março de 2005, e tendo em vista o disposto no artigo 47 da Instrução Normativa SRF nº 461, de 18 de outubro de 2004, e considerando o que consta no processo administrativo nº 13116.000221/2005-45, declara:

Nº 9 - Art. 1º Cancelada, de ofício, a inscrição nº 723.081.681-53, no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF do Ministério da Fazenda, em nome de CELIA DA SILVA MACEDO, por determinação judicial, conforme disposto no inciso IV do artigo 46 da Instrução Normativa SRF nº 461, de 18 de outubro de 2004.

Art. 2º Este Ato Declaratório Executivo entra em vigor na data de sua publicação.

Declara a anulação da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ.

A DELEGADA DA RECEITA FEDERAL EM ANÁPOLIS, Estado de Goiás, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 250 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal, aprovado pela Portaria MF nº 30, de 25 de fevereiro de 2005, publicada no DOU em 4 de março de 2005, e com base no § 1º do artigo 26 da Instrução Normativa SRF nº 200, de 13 de setembro de 2002, e considerando o que consta no processo administrativo nº 13116.001792/2003-35, declara:

Nº 10 - Art. 1º Anulada, de ofício, a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, nº 00.967.659/0001-11, em nome de J C NETO & FILHOS LTDA, por ter sido atribuída em duplicidade com a inscrição CNPJ nº 00.969.520/0001-07, de acordo com o inciso I do artigo 26 da IN/SRF/Nº 200/2002.

Art. 2º Este Ato Declaratório Executivo entra em vigor na data de sua publicação, com efeito retroativo a 13-11-95, data da inscrição no CNPJ.

ADRIANA HANNUM RESENDE

ANEXO 3**QUESTIONÁRIO DOS PROFESSORES SAEB/PROVA BRASIL 2007**

Senhor(a) Professor(a),

Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) — instrumentos que são fundamentais para a melhoria do **Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**.

O Ministério da Educação instituiu o IDEB, calculado com base em dois pilares: a) as informações sobre rendimento escolar do Censo Escolar da Educação Básica (aprovação, reprovação e abandono); e b) as informações sobre o desempenho dos estudantes resultantes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Reinstituído por Portaria Ministerial, em 2005, o SAEB passou a ser composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) – também conhecida como Prova Brasil. Ambas têm como objetivo principal oferecer subsídios para formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas de educação no Brasil.

Nesse Sistema, busca-se identificar os níveis de qualidade da educação brasileira por meio da avaliação do desempenho dos alunos em momentos conclusivos de diversas etapas de seu percurso escolar, ao mesmo tempo em que se contextualiza, por meio de estratégias que incluem a aplicação de questionários, as condições em que o ensino acontece.

O presente questionário, parte integrante dos processos avaliativos, tem como objetivo coletar dados acerca da formação profissional, das práticas pedagógicas e do perfil socioeconômico e cultural dos professores das turmas em que a avaliação está sendo aplicada. Para cada aspecto avaliado, preencha, na **FOLHA DE RESPOSTAS**, o campo correspondente à resposta que você considera mais adequada. Utilize caneta esferográfica de tinta azul ou preta. Não se esqueça de informar o nome da(s) turma(s) em que você leciona, nesta escola, na série avaliada.

A sua colaboração, ao preencher este questionário, será de grande valia para o êxito da avaliação e para o aprimoramento da educação brasileira. Esclarecemos que não existe identificação do respondente, interessando ao MEC apenas as informações prestadas.

1. **SEXO**
(A) Masculino.
(B) Feminino.
2. **IDADE**
(A) Até 24 anos.
(B) De 25 a 29 anos.
(C) De 30 a 39 anos.
(D) De 40 a 49 anos.
(E) De 50 a 54 anos.
(F) 55 anos ou mais.
3. **COMO VOCÊ SE CONSIDERA?**
(A) Branco(a).
(B) Pardo(a).
(C) Preto(a).
(D) Amarelo(a).
(E) Indígena.
4. **DAS OPÇÕES ABAIXO, ASSINALE A QUE MELHOR DESCREVE O SEU NÍVEL MÁXIMO DE ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO.**
(A) Menos que o Ensino Médio (antigo 2.º grau).
(B) Ensino Médio – Magistério (antigo 2.º grau).
(C) Ensino Médio – Outros (antigo 2.º grau).
(D) Ensino Superior – Pedagogia.
(E) Ensino Superior – Licenciatura em Matemática.
(F) Ensino Superior – Licenciatura em Letras.
(G) Ensino Superior – Escola Normal Superior.
(H) Ensino Superior – Outros.
5. **HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ OBTVEU O NÍVEL DE ESCOLARIDADE ASSINALADO ANTERIORMENTE?**
(A) Há 2 anos ou menos.
(B) De 3 a 7 anos.
(C) De 8 a 14 anos.
(D) De 15 a 20 anos.
(E) Há mais de 20 anos.
6. **EM QUE TIPO DE INSTITUIÇÃO VOCÊ FEZ O CURSO SUPERIOR? SE VOCÊ ESTUDOU EM MAIS DE UMA INSTITUIÇÃO, ASSINALE AQUELA EM QUE OBTVEU O SEU TÍTULO PROFISSIONAL.**
(A) Pública federal.
(B) Pública estadual.
(C) Pública municipal.
(D) Privada.
(E) Não se aplica.
7. **QUAL ERA A NATUREZA DESSA INSTITUIÇÃO?**
(A) Faculdade isolada.
(B) Centro Universitário.
(C) Universidade.
(D) Não se aplica.
8. **DE QUE FORMA VOCÊ REALIZOU O CURSO SUPERIOR?**
(A) Presencial.
(B) Semi-presencial.
(C) A distância.
(D) Não se aplica.
9. **INDIQUE A MODALIDADE DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MAIS ALTA TITULAÇÃO QUE VOCÊ POSSUI.**
(A) Atualização (mínimo de 180 horas).
(B) Especialização (mínimo de 360 horas).
(C) Mestrado.
(D) Doutorado.
(E) Não fiz ou ainda não completei curso de pós-graduação.
10. **INDIQUE QUAL A ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MAIS ALTA TITULAÇÃO QUE VOCÊ POSSUI.**
(A) Educação, enfatizando alfabetização.
(B) Educação, enfatizando educação matemática.
(C) Educação – outras ênfases.
(D) Outras áreas que não a Educação.
(E) Não se aplica.
11. **VOCÊ PARTICIPOU DE ALGUMA ATIVIDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA (ATUALIZAÇÃO, TREINAMENTO, CAPACITAÇÃO ETC) NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS?**
(A) Sim.
(B) Não. (Passe para a questão 14).
12. **QUAL A CARGA HORÁRIA DA ATIVIDADE QUE VOCÊ CONSIDERA MAIS RELEVANTE DA QUAL PARTICIPOU?**
(A) Menos de 20 horas.
(B) De 21 a 40 horas.
(C) De 41 a 80 horas.
(D) Mais de 80 horas
13. **VOCÊ UTILIZA OS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS NAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA PARA A MELHORIA DE SUA PRÁTICA EM SALA DE AULA?**
(A) Quase sempre.
(B) Eventualmente.
(C) Quase nunca.
(D) Não contribuíram em nada.

14. NESTA ESCOLA, QUAL O SEU SALÁRIO BRUTO (COM ADICIONAIS, SE HOUVER) COMO PROFESSOR(A)?

- (A) Até R\$ 380,00.
- (B) De R\$ 381,00 a R\$ 500,00.
- (C) De R\$ 501,00 a R\$ 700,00.
- (D) De R\$ 701,00 a R\$ 900,00.
- (E) De R\$ 901,00 a R\$ 1.100,00.
- (F) De R\$ 1.101,00 a R\$ 1.300,00.
- (G) De R\$ 1.301,00 a R\$ 1.500,00.
- (H) De R\$ 1.501,00 a R\$ 1.700,00.
- (I) De R\$ 1.701,00 a R\$ 1.900,00.
- (J) De R\$ 1.901,00 a R\$ 2.300,00.
- (L) De R\$ 2.301,00 a R\$ 2.700,00.
- (M) De R\$ 2.701,00 a R\$ 3.100,00.
- (N) Mais de R\$ 3.100,00.

15. ALÉM DA ATIVIDADE COMO DOCENTE NESTA ESCOLA, VOCÊ EXERCE OUTRA ATIVIDADE QUE CONTRIBUI PARA SUA RENDA PESSOAL?

- (A) Sim, na área de Educação.
- (B) Sim, fora da área de Educação.
- (C) Não. **(Passe para a questão 17).**

16. QUAL O SEU SALÁRIO BRUTO (COM ADICIONAIS, SE HOUVER) COMO PROFESSOR(A)?

(Soma de tudo o que você ganha como professor(a))

- (A) Até R\$ 380,00.
- (B) De R\$ 381,00 a R\$ 500,00.
- (C) De R\$ 501,00 a R\$ 700,00.
- (D) De R\$ 701,00 a R\$ 900,00.
- (E) De R\$ 901,00 a R\$ 1.100,00.
- (F) De R\$ 1.101,00 a R\$ 1.300,00.
- (G) De R\$ 1.301,00 a R\$ 1.500,00.
- (H) De R\$ 1.501,00 a R\$ 1.700,00.
- (I) De R\$ 1.701,00 a R\$ 1.900,00.
- (J) De R\$ 1.901,00 a R\$ 2.300,00.
- (L) De R\$ 2.301,00 a R\$ 2.700,00.
- (M) De R\$ 2.701,00 a R\$ 3.100,00.
- (N) Mais de R\$ 3.100,00.

17. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ ESTÁ LECIONANDO?

- (A) Há menos de 1 ano.
- (B) De 1 a 2 anos.
- (C) De 3 a 5 anos.
- (D) De 6 a 9 anos.
- (E) De 10 a 15 anos.
- (F) De 15 a 20 anos.
- (G) Há mais de 20 anos.

18. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ TRABALHA NESTA ESCOLA?

- (A) Há menos de 1 ano.
- (B) De 1 a 2 anos.
- (C) De 3 a 5 anos.
- (D) De 6 a 9 anos.
- (E) De 10 a 15 anos.
- (F) De 15 a 20 anos.
- (G) Há mais de 20 anos.

19. CONSIDERANDO TODA A SUA EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL, HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ MINISTRA AULAS PARA ALUNOS DA(S) SÉRIE(S) AVALIADA(S)?

- (A) Até 2 anos.
- (B) De 3 a 4 anos.
- (C) De 5 a 6 anos.
- (D) De 7 a 8 anos.
- (E) Mais de 8 anos.

20. NESTA ESCOLA, QUAL A SUA CARGA HORÁRIA SEMANAL? (Considere a carga horária contratual: horas-aula mais horas para atividades, se houver.)

- (A) Menos de 16 horas-aula.
- (B) De 16 a 19 horas-aula.
- (C) 20 horas-aula.
- (D) De 21 a 23 horas-aula.
- (E) De 24 a 25 horas-aula.
- (F) De 26 a 29 horas-aula.
- (G) 30 horas-aula.
- (H) De 31 a 35 horas-aula.
- (I) De 36 a 39 horas-aula.
- (J) 40 horas-aula.
- (L) Mais de 40 horas-aula.

21. EM QUANTAS ESCOLAS VOCÊ TRABALHA?

- (A) Apenas nesta escola. **(Passe para a questão 23).**
- (B) Em 2 escolas.
- (C) Em 3 escolas.
- (D) Em 4 ou mais escolas.

22. AO TODO, QUANTAS HORAS-AULA VOCÊ MINISTRA POR SEMANA? (Não considere aulas particulares)

- (A) Menos de 16 horas.
- (B) De 16 a 19 horas.
- (C) 20 horas.
- (D) De 21 a 23 horas.
- (E) De 24 a 25 horas.
- (F) De 26 a 29 horas.
- (G) 30 horas.
- (H) De 31 a 35 horas.
- (I) De 36 a 39 horas.
- (J) 40 horas.
- (L) Mais de 40 horas.

23. QUAL É A SUA SITUAÇÃO TRABALHISTA NESTA ESCOLA? (Marque apenas UMA opção)

- (A) Estatutário.
- (B) CLT.
- (C) Prestador de serviço por contrato temporário.
- (D) Prestador de serviço sem contrato.
- (E) Outras.

AS ATIVIDADES (DE LÍNGUA PORTUGUESA) QUE VOCÊ REALIZA COM OS ALUNOS DA(S) SÉRIE(S) AVALIADA(S) TÊM POSSIBILITADO AOS ALUNOS (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Semanalmente	Algumas vezes por mês	Uma vez por mês	Uma vez por bimestre	Nunca
24. copiar textos extensos do livro didático ou do quadro de giz (quadro-negro ou lousa).	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
25. conversar sobre textos de jornais e revistas.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
26. fazer exercícios sobre gramática relacionados com textos de jornais ou revistas.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
27. automatizar o uso de regras gramaticais.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
28. ler, discutir com colegas e escrever textos relacionados com o desenvolvimento de projeto temático.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
29. ler contos, crônicas, poesias ou romances.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
30. conversar sobre contos, crônicas, poesias ou romances.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
31. usar contos, crônicas, poesias ou romances para exercitar aspectos da gramática.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
32. fixar os nomes de conceitos gramaticais e lingüísticos.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
33. discutir um texto, explorando as diferenças entre fatos e opiniões.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)

AS ATIVIDADES (DE MATEMÁTICA) QUE VOCÊ REALIZA COM OS ALUNOS DA(S) SÉRIE(S) AVALIADA(S) TÊM POSSIBILITADO AOS ALUNOS (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Semanalmente	Algumas vezes por mês	Uma vez por mês	Uma vez por bimestre	Nunca
34. fazer exercícios para automatizar procedimentos.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
35. lidar com problemas que exigem raciocínios diferentes e mais complexos que a maioria dos exemplos usuais.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
36. falar sobre suas soluções, discutindo os caminhos usados para encontrá-las.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
37. gravar as regras que permitem obter as respostas certas dos cálculos e problemas.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
38. lidar com temas que aparecem em jornais e/ou revistas, discutindo a relação dos temas com a Matemática.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
39. interpretar resultados numéricos obtidos para dar uma resposta adequada ao problema.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
40. lidar com situações que lhes sejam familiares e que apresentem temas do interesse dos alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
41. experimentar diferentes modos de resolver um problema ou de efetuar um cálculo.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
42. aprimorar a precisão e a velocidade de execução de cálculos.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
43. experimentar diferentes ações (coletar informações recortar, analisar, explorar, discutir, manipular etc.) para resolver problemas.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)

INDIQUE SE VOCÊ UTILIZA OU NÃO NESTA ESCOLA: (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Sim, utilizo.	Não utilizo porque não acho necessário.	Não utilizo porque a escola não tem.
44. Computadores	(A)	(B)	(C)
45. Internet	(A)	(B)	(C)
46. Fitas de vídeo ou DVD	(A)	(B)	(C)
47. Jornais e revistas informativas	(A)	(B)	(C)
48. Livros de consulta para os professores	(A)	(B)	(C)
49. Livros de leitura	(A)	(B)	(C)
50. Livros didáticos	(A)	(B)	(C)
51. Retroprojektor	(A)	(B)	(C)
52. Máquina copiadora	(A)	(B)	(C)

53. COMO FOI DESENVOLVIDO O PROJETO PEDAGÓGICO DESTA ESCOLA NESTE ANO?

- (A) Pela aplicação de modelo encaminhado pela Secretaria de Educação.
- (B) Foi elaborado pelo(a) diretor(a).
- (C) O(A) diretor(a) elaborou uma proposta de projeto, apresentou-a aos professores para sugestões e depois chegou à versão final.
- (D) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, o diretor chegou à versão final.
- (E) Foi elaborado pelo(a) diretor(a) e por uma equipe de professores.
- (F) De outra maneira.
- (G) Não sei como foi desenvolvido.
- (H) Não existe Projeto Pedagógico.

54. CONSELHO DE CLASSE É UM ÓRGÃO FORMADO POR TODOS OS PROFESSORES QUE LECIONAM EM CADA TURMA/SÉRIE. NESTE ANO, QUANTAS VEZES SE REUNIRAM OS CONSELHOS DE CLASSE DESTA ESCOLA?

- (A) Uma vez.
- (B) Duas vezes.
- (C) Três vezes ou mais.
- (D) Nenhuma vez.
- (E) Não existe Conselho de Classe.

55. QUANTO DOS CONTEÚDOS PREVISTOS VOCÊ CONSEGUIU DESENVOLVER COM OS ALUNOS DA(S) TURMA(S) AVALIADA(S), NESTE ANO?

- (A) Menos de 40%.
- (B) Entre 40% e 60%.
- (C) Entre 60% e 80%.
- (D) Mais de 80%.

QUANTOS DOS ALUNOS DA(S) SÉRIE(S) AVALIADA(S) VOCÊ ACHA QUE (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Quase todos os alunos.	Um pouco mais da metade dos alunos.	Um pouco menos da metade dos alunos.	Poucos alunos.	Não sei.
56. concluirão o Ensino Fundamental (8. ^a série)?	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
57. concluirão o Ensino Médio?	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
58. entrarão para a Universidade?	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)

ALGUMAS AFIRMAÇÕES SÃO USADAS PARA EXPLICAR AS DIFICULDADES DE APRENDIZAGEM DOS ALUNOS. ASSINALE SUA POSIÇÃO, CONSIDERANDO A SITUAÇÃO DOS ALUNOS DA(S) SÉRIE(S) AVALIADA(S). (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Concordo	Discordo
59. São localizadas na escola devido à carência de infra-estrutura física e/ou pedagógica.	(A)	(B)
60. Estão relacionadas aos conteúdos curriculares, que são inadequados às necessidades dos alunos.	(A)	(B)
61. São decorrentes do ambiente de insegurança física da escola.	(A)	(B)
62. Encontram-se na escola, que oferece poucas oportunidades de desenvolvimento das capacidades intelectuais do aluno.	(A)	(B)
63. Estão relacionadas ao não-cumprimento do conteúdo curricular.	(A)	(B)
64. Relacionam-se à sobrecarga de trabalho do(as) professores(as), dificultando o planejamento e o preparo das aulas.	(A)	(B)
65. São decorrentes da indisciplina dos alunos em sala de aula.	(A)	(B)
66. Ocorrem devido ao baixo salário dos professores, que gera insatisfação e desestímulo para a atividade docente.	(A)	(B)
67. São decorrentes do meio em que o aluno vive.	(A)	(B)
68. São decorrentes do nível cultural dos pais dos alunos.	(A)	(B)
69. Estão relacionadas à falta de assistência e acompanhamento da família nos deveres de casa e pesquisas dos alunos.	(A)	(B)
70. Ocorrem devido à falta de aptidão e habilidades do aluno.	(A)	(B)
71. Ocorrem devido ao desinteresse e falta de esforço do aluno.	(A)	(B)
72. Estão vinculadas à baixa auto-estima dos alunos.	(A)	(B)

OS ITENS DE 73 A 87 APRESENTAM ALGUMAS AFIRMAÇÕES. INDIQUE SEU GRAU DE CONCORDÂNCIA/DISCORDÂNCIA COM CADA UMA DELAS. (Marque apenas UMA das duas alternativas.)

	Concordo totalmente	Concordo	Neutro	Discordo	Discordo totalmente
73. O(a) diretor(a) me anima e me motiva para o trabalho.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
74. Tenho plena confiança no(a) diretor(a) como profissional.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
75. O(a) diretor(a) consegue que os professores se comprometam com a escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
76. O(a) diretor(a) estimula as atividades inovadoras.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
77. O(a) diretor(a) dá atenção especial a aspectos relacionados com a aprendizagem dos alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
78. O(a) diretor(a) dá atenção especial aos aspectos relacionados com as normas administrativas.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
79. O(a) diretor(a) dá atenção especial aos aspectos relacionados com a manutenção da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
80. Sinto-me respeitado(a) pelo(a) diretor(a).	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
81. Respeito o(a) diretor(a).	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
82. Participo das decisões relacionadas com o meu trabalho.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
83. A equipe de professores leva em consideração minhas idéias.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
84. Eu levo em consideração as idéias de outros colegas.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
85. O ensino que a escola oferece aos alunos é muito influenciado pela troca de idéias entre os professores.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
86. Os professores desta escola procuram coordenar o conteúdo das disciplinas entre as diferentes séries.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
87. O diretor, professores e demais membros da equipe da escola colaboram para fazer esta escola funcionar bem.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)

AS PERGUNTAS DE 88 A 95 APRESENTAM ALGUNS PROBLEMAS QUE PODEM OCORRER NAS ESCOLAS. RESPONDA SE CADA UM DELES OCORREU OU NÃO NESTE ANO. CASO TENHA OCORRIDO, ASSINALE SE FOI OU NÃO UM PROBLEMA GRAVE, DIFICULTANDO O FUNCIONAMENTO DA ESCOLA. (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

Ocorreu na Escola	Não	Sim, mas não foi um problema grave.	Sim, e foi um problema grave
88. insuficiência de recursos financeiros?	(A)	(B)	(C)
89. inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries?	(A)	(B)	(C)
90. carência de pessoal administrativo?	(A)	(B)	(C)
91. carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)?	(A)	(B)	(C)
92. falta de recursos pedagógicos?	(A)	(B)	(C)
93. alto índice de faltas por parte de professores?	(A)	(B)	(C)
94. alto índice de faltas por parte de alunos?	(A)	(B)	(C)
95. problemas disciplinares causados pelos alunos?	(A)	(B)	(C)

VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS

SOBRE OS FATOS LISTADOS ABAIXO, DIGA SE ELES ACONTECERAM OU NÃO ESTE ANO NESTA ESCOLA.

	QUEM FOI O AGRESSOR?					
	Aluno (1)		Professor (2)		Funcionário (3)	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
96. Agressão verbal a professores	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
97. Agressão física a professores	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
98. Agressão verbal a alunos	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
99. Agressão física a alunos	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
100. Agressão verbal a funcionários	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
101. Agressão física a funcionários	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)

SOBRE OS FATOS LISTADOS ABAIXO, DIGA SE ELES ACONTECERAM OU NÃO ESTE ANO, ENQUANTO VOCÊ MINISTRAVA AULAS, NA(S) SÉRIE(S) AVALIADA(S) NESTA ESCOLA.

	Sim	Não
102. Você foi vítima de atentado à vida?	(A)	(B)
103. Você foi ameaçado por algum aluno?	(A)	(B)
104. Você foi agredido verbalmente por algum aluno?	(A)	(B)
105. Você foi agredido fisicamente por algum aluno?	(A)	(B)
106. Você foi vítima de furto?	(A)	(B)
107. Você foi vítima de roubo (com uso de violência)?	(A)	(B)
108. Alunos freqüentaram as suas aulas sob efeito de bebida alcoólica?	(A)	(B)
109. Alunos freqüentaram as suas aulas sob efeito de drogas ilícitas?	(A)	(B)
110. Alunos freqüentaram as suas aulas portando arma branca (facas, canivetes etc.)?	(A)	(B)
111. Alunos freqüentaram as suas aulas portando arma de fogo?	(A)	(B)

- 112. VOCÊ CONHECE OS RESULTADOS DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB)?**
(A) Sim.
(B) Não.
- 113. A SUA ESCOLA PARTICIPOU DA PROVA BRASIL 2005?**
(A) Sim.
(B) Não.
- 114. OS ALUNOS DA(S) TURMA(S) EM QUE VOCÊ LECIONA TÊM LIVROS DIDÁTICOS?**
(A) Sim, todos têm.
(B) Sim, a maioria tem.
(C) Sim, metade da turma tem.
(D) Sim, menos da metade da turma tem.
(E) Não, esta turma não recebeu o livro didático.
- 115. OS ALUNOS DA(S) TURMA(S) EM QUE VOCÊ LECIONA RECEBERAM O LIVRO DIDÁTICO NO INÍCIO DO ANO LETIVO?**
(A) Sim.
(B) Não.
- 116. NA ESCOLHA DO LIVRO DIDÁTICO UTILIZADO NA(S) TURMA(S) EM QUE VOCÊ LECIONA, FOI CONSULTADO O “GUIA DE LIVROS DIDÁTICOS” DA SEF/MEC?**
(A) Sim.
(B) Não.
- 117. PARA A DISCIPLINA QUE VOCÊ MINISTRA, COMO FOI ESCOLHIDO O LIVRO DIDÁTICO UTILIZADO NA(S) TURMA(S) AVALIADA(S)?**
(Escolha apenas UMA alternativa de resposta)
(A) Escolhi junto com outros professores.
(B) O coordenador pedagógico, o orientador educacional e o diretor escolheram depois de consultar a equipe de professores da disciplina.
(C) O coordenador pedagógico e/ou orientador educacional escolheu sozinho.
(D) O diretor escolheu sozinho.
(E) O livro foi escolhido por órgãos de gerência externa à escola.
(F) Não sei como este livro foi escolhido.
(G) Não utilizo livro didático nestas turmas.
- 118. O LIVRO DIDÁTICO ESCOLHIDO FOI O RECEBIDO?**
(A) Sim.
(B) Não.
- 119. COMO VOCÊ CONSIDERA O(S) LIVRO(S) DIDÁTICO(S) UTILIZADO(S) POR VOCÊ NA(S) DISCIPLINA(S) QUE VOCÊ MINISTRA NA(S) TURMA(S) AVALIADA(S)?**
(A) Ótimo.
(B) Bom.
(C) Razoável.
(D) Ruim.